Office national de l'énergie | National Energy Board

Motifs de décision

TransCanada PipeLines Limited

RH-R-1-2002

Février 2003

Révision de la décision RH-4-2001 concernant le coût du capital

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

TransCanada PipeLines Limited

Demande datée du 16 septembre 2002 sollicitant la révision et la modification de la décision RH-4-2001 de l'Office national de l'énergie concernant le coût du capital

RH-R-1-2002

Février 2003

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2003
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2003-2F
ISBN 0-662-88322-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Télécopieur : (403) 292-5576
Téléphone : (403) 299-3562
1-800-899-1265

En personne, au bureau de l'Office :
Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2003 as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/2003-2E
ISBN 0-662-23439-6

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: (403) 292-5576
Phone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Abréviations ii

Glossaire iii

Exposé et comparutions iv

1. Introduction 1
- 1.1 Contexte 1
- 1.2 La demande de révision 1
- 1.3 La procédure de révision de l'Office 2
- 1.4 Contenu des présents Motifs de décision 3

2. La norme de révision 4

3. La norme de rendement équitable 6
- 3.1 Obligation légale d'appliquer la norme de rendement équitable 6
- 3.2 Application de la norme de rendement équitable 13
  - 3.2.1 Critère de l'investissement comparable 13
  - 3.2.2 Critères relatifs à l'effet d'attraction et à l'intégrité financière 16
  - 3.2.3 La proposition relative au CMPCAI 21

4. Maintien de la formule de rajustement RH-2-94 25

5. Le principe de l'autonomie 28

6. Caractère adéquat des motifs donnés dans la décision RH-4-2001 32

7. Décision définitive 42

Abréviations

ACG	Association canadienne du gaz
Alliance	Alliance Pipeline Ltd.
CAPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
CID	crédit d'impôt pour dividendes
CMPCAI	coût moyen pondéré du capital après impôt
Coral	Coral Energy Canada Inc.
demande ou demande de révision	Demande en date du 16 septembre 2002 présentée par TransCanada PipeLines Limited, en vertu de l'article 21 de la Loi, en vue de la révision et de la modification de la décision RH-4-2001 de l'Office national de l'énergie
É.-U.	États-Unis
Enbridge	Enbridge Pipelines Inc.
Enbridge Gas	Enbridge Gas Distribution Inc.
Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
M&NP	Maritimes and Northeast Pipeline Management Ltd.
Mirant	Mirant Canada Energy Marketing, Ltd.
Office	Office national de l'énergie
Règles	*Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie, 1995*
RH-1-70	Demande concernant les droits de TransCanada Pipe Lines, phase I, Motifs de décision de l'Office national de l'énergie, décembre 1971
RH-2-94	Instance portant sur le coût du capital des sociétés pipelinières pour l'année 1995, Motifs de décision de l'Office national de l'énergie, mars 1995
RH-4-2001	Demande de TransCanada PipeLines Limited, datée du 6 juin 2001, concernant un rendement équitable - Questions afférentes au coût du capital, Motifs de décision de l'Office national de l'énergie, juin 2002
TransCanada ou la société	TransCanada PipeLines Limited

Glossaire

base tarifaire	Le montant de l'investissement duquel il est permis de tirer un rendement; il comprend ordinairement la valeur des installations en service et une provision pour le fonds de roulement.
coût du service	Coût total de prestation du service, comprenant les frais d'exploitation et d'entretien, l'amortissement, l'amortissement financier, l'impôt et le rendement de la base tarifaire.
formule de rajustement RH-2-94	La formule de rajustement du rendement autorisé du capital-actions ordinaire, définie dans le cadre de la décision RH-2-94; selon la formule, le taux de rendement autorisé est rajusté en fonction de la variation des taux de rendement prévus des obligations à long terme du gouvernement du Canada.
Partie IV de la Loi	Partie de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui traite de toutes les questions relatives au transport, aux droits et aux tarifs intéressant les gazoducs et oléoducs qui relèvent de la compétence de l'Office.
ratio de couverture des intérêts	Le nombre de fois que le revenu net d'une année donnée, avant l'imputation des frais d'intérêt et des impôts, couvre les frais d'intérêt; ce ratio est un indicateur de la solvabilité de la société.
ratio valeur marchande-valeur comptable	Le rapport entre la valeur de marché d'une action ordinaire et sa valeur comptable.
réseau principal	Réseau principal de transport de gaz de TransCanada.
structure du capital	Composition du financement d'une entreprise; elle s'exprime généralement par une ventilation, en pourcentage, des types de capitaux employés.
structure présumée du capital	Structure du capital théorique utilisée à des fins d'établissement des droits, qui peut être différente de la structure du capital réelle de la société.

Exposé et comparutions

CONFORMÉMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande en date du 16 septembre 2002 que TransCanada PipeLines Limited a présentée en vertu du paragraphe 21(1) de la Loi en vue de la révision et de la modification de la décision RH-4-2001 de l'Office national de l'énergie, datée de juin 2002, ainsi que des ordonnances TG-3-2002, AO-1-TG-3-2002 et TG-4-2002 rendues par l'Office.

DEVANT :

C. Dybwad	Membre présidant l'audience
E. Quarshie	Membre
G. Caron	Membre

Déposants

TransCanada PipeLines Limited

Association canadienne des producteurs pétroliers

Association canadienne du gaz

Association des consommateurs industriels de gaz

Centra Gas Manitoba Inc.

Coral Energy Canada Inc.

Enbridge Gas Distribution Inc.

Ministre de l'Énergie de l'Ontario

Mirant Canada Energy Marketing, Ltd.

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Dans une demande présentée à l'Office national de l'énergie le 6 juin 2001 (demande concernant un rendement équitable), TransCanada PipeLines Limited a sollicité, entre autres :

a) la révision et la modification de la décision RH-2-94[1];
b) une ordonnance visant à approuver à titre de taux de rendement pour TransCanada un coût moyen pondéré du capital après impôt (CMPCAI) de 7,5 % (rajusté en fonction du coût structurel de la dette de la société), sinon un taux de rendement du capital-actions ordinaire de 12,5 % fondé sur une composante capital-actions ordinaire présumée de 40 %;
c) une ordonnance décrétant que ce taux de rendement sera utilisé pour le calcul des droits définitifs que TransCanada pourra exiger au titre des services fournis sur le réseau principal pendant la période comprise entre le 1er janvier 2001 et le 31 décembre 2002.

L'Office a diffusé l'ordonnance d'audience RH-4-2001 le 26 juillet 2001. Trente-neuf parties sont intervenues au cours de l'audience, qui s'est déroulée à Calgary (Alberta) de février à avril 2002. L'Office, représenté par un comité de cinq membres, a publié ses Motifs de décision RH-4-2001 concernant le coût du capital de TransCanada en juin 2002. Suivant cette décision, l'Office a conservé la formule de rajustement du rendement du capital-actions ordinaire qui avait été établie dans le cadre de l'instance RH-2-94, et a rejeté la méthode du CMPCAI que TransCanada avait proposée, de même que sa proposition de rechange. L'Office a approuvé pour le réseau principal un ratio présumé du capital-actions ordinaire de 33 %.

1.2 La demande de révision

Dans une demande datée du 16 septembre 2002, TransCanada a sollicité, en vertu du paragraphe 21(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de l'article 44 des *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie, 1995*, la révision et la modification de la décision RH-4-2001 ainsi que des ordonnances TG-3-2002, AO-1-TG-3-2002 et TG-4-2002 au moyen desquelles cette décision a été appliquée (demande ou demande de révision).

TransCanada a invoqué comme motif que l'Office, en rendant la décision RH-4-2001, avait commis des erreurs qui soulevaient un doute quant au bien-fondé de sa décision. Les erreurs, telles qu'elles sont exposées dans la demande de révision, consistent en des erreurs de droit, de compétence et de fait, des erreurs de droit et de fait, et des erreurs liées à l'interprétation de la preuve.

---

[1] Motifs de décision RH-2-94 de l'Office national de l'énergie, Coût du capital des sociétés pipelinières, en date de mars 1995.

TransCanada a soutenu que la décision RH-4-2001 avait causé un préjudice ou un tort au réseau principal et à son investisseur, TransCanada, en imposant un taux de rendement inéquitable; en compromettant la capacité du réseau principal d'attirer les capitaux de TransCanada; en infligeant à la société un désavantage concurrentiel et en nuisant à sa capacité d'investir dans l'industrie pipelinière canadienne, notamment dans le réseau principal et dans des pipelines du Nord. En outre, TransCanada a fait valoir que, faute d'avoir motivé adéquatement sa décision, l'Office avait porté atteinte à la capacité de TransCanada de faire des affaires et rendu son droit d'appel sans effet.

Dans sa demande, TransCanada enjoignait l'Office de réviser et de modifier la décision RH-4-2001, et ses ordonnances d'application, afin de fixer pour le réseau principal, en 2001 et 2002, un rendement qui correspond à l'une ou l'autre des deux propositions qu'elle avait mises de l'avant au cours de l'instance RH-4-2001, soit la formule du CMPCAI ou le taux de rendement suggéré comme solution de rechange. TransCanada a aussi demandé que l'Office produise des motifs de décision adéquats au sujet du rendement du réseau principal.

1.3 La procédure de révision de l'Office

L'article 21 de la Loi prescrit ce qui suit :

> (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'Office peut réviser, annuler ou modifier ses ordonnances ou décisions, ou procéder à une nouvelle audition avant de statuer sur une demande.

L'article 44 des Règles énonce les exigences que doit remplir une demande de révision, à savoir :

> (2) La demande de révision ou de nouvelle audition contient les éléments suivants : (...)
>
> *b)* les motifs que le demandeur juge suffisants pour mettre en doute le bien-fondé de la décision ou de l'ordonnance, s'il s'agit d'une demande de révision, (...) notamment :
>
> (i) une erreur de droit ou de compétence.

Il n'existe pas de droit d'office de faire réviser une décision de l'Office. La décision de procéder ou non à une révision est discrétionnaire. Normalement, une révision suppose un processus en deux étapes : d'abord, il faut déterminer si le bien-fondé de la décision ou de l'ordonnance attaquée a été mis en doute; ensuite, si ce critère est satisfait, il faut examiner le fond de la demande de révision. Ces étapes, habituellement désignées les phases I et II d'une révision, peuvent être assimilées à la présentation d'une demande d'autorisation d'interjeter appel devant un tribunal et à l'audition subséquente de l'appel.

Dans une lettre datée du 1er novembre 2002, l'Office a sollicité les commentaires de toutes les parties à l'audience RH-4-2001 sur la question de savoir si TransCanada avait jeté un doute sur le bien-fondé de la décision de l'Office, auquel cas il s'imposerait de procéder à une révision. De plus, l'Office a invité les parties à fournir leurs observations sur la démarche à employer au cas où une révision serait effectuée. Huit parties ont présenté des commentaires au sujet de la demande de TransCanada, soit : l'Association canadienne des producteurs pétroliers (CAPP), l'Association canadienne du gaz (ACG), Centra Gas Manitoba Inc., Coral Energy Canada Inc., Enbridge Gas Distribution Inc. (Enbridge Gas), l'Association

des consommateurs industriels de gaz (ACIG), Mirant Canada Energy Marketing, Ltd. et le ministre de l'Énergie de l'Ontario. TransCanada a eu l'occasion de répondre aux commentaires reçus.

1.4 Contenu des présents Motifs de décision

Plusieurs des parties qui ont présenté des commentaires n'ont pas abordé tous les points que TransCanada avait relevés dans sa demande de révision, et certaines d'entre elles ont soulevé des questions qui débordaient le cadre de la révision. Au cours de l'instance de révision, l'Office a tenu compte de toutes les représentations faites au sujet de questions pertinentes, mais il a décidé, pour la rédaction des Motifs de décision, de ne présenter la preuve et les positions des parties que dans la mesure où cela était nécessaire pour montrer comment les principaux points en litige ont été traités dans le processus de décision. Ceux-ci sont exposés dans les chapitres qui suivent.

L'Office s'attend à ce que toutes les parties lisent la présente décision comme un tout, comme elles devraient le faire pour toute décision de l'Office. Il est toujours possible d'alléguer des erreurs en citant hors contexte des éléments individuels d'une décision, mais cela ne met pas en cause le bien-fondé de la décision. Il faut considérer la décision dans son ensemble.

En rédigeant l'« opinion de l'Office » au sujet de chacun des principaux points en litige, l'Office n'a pas décortiqué toute la demande de TransCanada paragraphe par paragraphe, argument par argument; d'ailleurs, comme c'est exposé plus en détail au chapitre 6, la Loi ne l'oblige pas à le faire non plus. Par conséquent, bien que l'Office ait examiné attentivement, et exhaustivement, toutes les représentations faites au sujet de la demande, il se limitera à traiter des observations qu'il estime pertinentes pour trancher la question de savoir si TransCanada a soulevé un doute quant au bien-fondé de la décision rendue au cours de l'instance RH-4-2001.

Dans certains cas, l'Office a trouvé commode de classer par catégories et de résumer certains des motifs invoqués par TransCanada, et d'en traiter globalement. Les parties ne devraient pas en conclure que l'Office n'a pas examiné séparément chacune des questions soulevées. C'est simplement qu'un certain nombre des soit-disantes erreurs soulevées ne méritaient pas à son avis une réponse exhaustive.

Chapitre 2

La norme de révision

TransCanada a soutenu que la norme de révision consiste dans le bien-fondé de la décision, invoquant l'article 44 des Règles. D'après TransCanada, les droits fixés doivent être justes et raisonnables et, selon la loi, ils doivent procurer un rendement équitable, celui-ci étant déterminé par l'application de la norme de rendement équitable élaborée au fil des décisions judiciaires. Par conséquent, si un doute est soulevé au sujet de la justesse de l'application de la norme juridique, une révision s'impose.

La CAPP a avancé que la question du taux de rendement équitable est largement une affaire d'opinion, et qu'elle ne saurait être réduite à une simple démonstration par la preuve. Ainsi, le bien-fondé de la décision RH-4-2001 dépend de ce que l'on puisse démontrer que cette décision se situe ou non en dehors de l'éventail d'opinions que différentes personnes auraient pu raisonnablement former. Pour étayer ce point de vue, la CAPP a invoqué les arrêts *Northwestern Utilities Limited* v. *City of Edmonton*[2] et *Trans Mountain Pipe Line Company* c. *Office national de l'énergie et autres*[3]. La CAPP a souligné que l'Office doit résister à la tentation de substituer son jugement à celui du premier comité d'audience. Elle a noté que la décision RH-4-2001, qui consistait en soi en une révision, a été rendue par cinq des huit membres de l'Office et que, par conséquent, il faudrait démontrer clairement qu'elle est entachée d'une erreur tellement grave ou évidente que la décision est manifestement déraisonnable, ou établir qu'elle a été rendue sans égard à l'information que le comité avait en main.

Au sujet de la norme de révision, l'ACIG a indiqué que le choix de l'approche réglementaire qu'il convient d'appliquer pour déterminer le coût du capital est une question de politique. La ligne de conduite adoptée dans le cadre de l'instance RH-4-2001 était raisonnable et s'inscrivait bel et bien dans l'éventail des options politiques qui se présentaient.

En réponse à ces interventions, TransCanada a indiqué que, s'il est vrai que la détermination de droits justes et raisonnables peut être une affaire d'opinion, comme le laisse croire l'arrêt *Trans Mountain* invoqué par la CAPP, un demandeur bénéficie d'un droit de révision s'il soulève un doute au sujet de la justesse du fondement de cette opinion.

Opinion de l'Office

L'Office s'entend avec TransCanada pour dire que la norme de révision, dans le cas présent, est précisée dans les Règles et consiste dans le bien-fondé de la décision. Mais de quoi, au juste, examine-t-on le bien-fondé? La décision rendue dans le cadre de l'instance RH-4-2001 portait, entre autre, sur ce qui constitue un taux de rendement équitable pour le réseau principal. Il ressort clairement de la jurisprudence, examinée au chapitre 3, que la détermination d'un rendement équitable exige de pondérer un certain nombre de facteurs et de faire preuve de jugement. Comme la Cour suprême l'a souligné

---

2 [1929] S.C.R. 186 [ci-après *Northwestern Utilities (1929)*].

3 [1979] 2 C.F. 118 (C.A.).

dans l'arrêt *Northwestern Utilities (1929)*[4], une telle décision est largement une affaire de jugement et ne saurait être réduite à une simple démonstration par la preuve. Par conséquent, même si le bien-fondé de la décision constitue la norme de révision, l'Office reconnaît que la chose dont on examine le bien-fondé est largement une affaire d'opinion et de jugement avertis.

Comme on l'a vu à l'instance RH-4-2001, et tel que le confirme la jurisprudence, des personnes averties et raisonnables peuvent en arriver à des décisions différentes, selon l'application de leur propre jugement et l'importance qu'elles attribuent aux divers facteurs qui interviennent dans la détermination d'un taux de rendement équitable pour le réseau principal. Il appartient à l'Office, à ce stade-ci de la demande de révision, non pas d'apprécier de nouveau toute la preuve produite, mais plutôt de trancher les aspects suivants :

1. la question de savoir si un doute a été soulevé quant au bien-fondé de la décision rendue à l'instance RH-4-2001, tout en reconnaissant que la détermination d'un rendement équitable est largement une affaire d'opinion avertie;

2. la question de savoir si un doute a été soulevé à cause d'une erreur entachant le fondement sur lequel repose cette décision, par exemple, en examinant si l'Office, durant l'instance RH-4-2001, s'est fié sur des éléments de preuve non pertinents, a omis de tenir compte d'éléments de preuve qui étaient pertinents, a appliqué des critères inappropriés, a appliqué de façon erronée des critères ou des facteurs appropriés, ou a pris la décision d'une façon arbitraire;

3. la question de savoir si un doute a été soulevé au sujet du bien-fondé de la décision rendue à l'instance RH-4-2001 parce que l'Office a négligé de fournir des motifs de décision adéquats, tel que l'état du droit en cette matière peut l'exiger.

---

4 *Précité*, note 2, page 199.

Chapitre 3

La norme de rendement équitable

Un des motifs sur lesquels TransCanada s'est appuyée pour établir que la décision de l'Office est entachée d'erreur avait trait à ce que TransCanada désigne par les mots « norme de rendement équitable ». TransCanada a déclaré que l'Office avait une obligation légale d'appliquer la norme de rendement équitable pour déterminer son taux de rendement et que, pour ce faire, il était tenu, de droit, d'appliquer les critères de l'investissement comparable, de l'intégrité financière et de l'effet d'attraction. TransCanada a argué que l'Office avait commis une erreur dans la décision RH-4-2001 en manquant à l'obligation d'appliquer cette norme.

TransCanada a cité l'arrêt *Northwestern Utilities (1929)* et invoqué des cas de jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis, notamment les jugements *Bluefield Waterworks & Improvement Co.* v. *Public Service Commission of West Virginia et. al.*[5] et *Federal Power Commission* v. *Hope Natural Gas*[6], pour étayer son assertion que l'Office doit fixer des droits qui garantiront à la société un rendement aussi élevé que celui qu'elle toucherait si elle investissait dans des entreprises commerciales présentant des risques, un effet d'attraction et une stabilité comparables. Selon TransCanada, cette exigence existe nonobstant la grande latitude accordée à l'Office dans l'établissement de droits justes et raisonnables.

Dans sa demande, TransCanada a soutenu que l'Office avait manqué à l'obligation d'appliquer la norme de rendement équitable en refusant d'admettre certains éléments de preuve de TransCanada, en faisant fi d'autres éléments de preuve que celle-ci avait produits, et tirant des conclusions qui étaient en contradiction avec la valeur probante de la preuve et en fondant des parties de sa décision sur des questions étrangères à la preuve.

3.1 Obligation légale d'appliquer la norme de rendement équitable

TransCanada a soutenu que l'Office doit appliquer la norme de rendement équitable et qu'il [Traduction] « est tenu, de droit, d'appliquer les critères de l'investissement comparable, de l'intégrité financière et de l'effet d'attraction pour *déterminer* un rendement équitable pour le réseau principal »[7] [caractères italiques ajoutés]

Mirant est la seule autre partie à avoir traité expressément de la question de l'obligation légale d'appliquer cette norme; elle a avancé que ni l'Office, ni aucun des intervenants n'avait affirmé que la norme était facultative, et que le désaccord se situe dans sa méthode d'application.

Mirant a soutenu que TransCanada ne comprend pas la démarche, bien établie, que l'Office utilise pour déterminer un rendement équitable ou raisonnable. La décision RH-2-94 expose les trois principales

---

5 262 U.S. 679 (1923) [ci-après *Bluefield*].

6 320 U.S. 591 (1944) [ci-après *Hope*].

7 Demande de révision, paragraphe 28.

méthodes d'analyse qui sont employées pour estimer le coût des capitaux propres d'un service public: chacune de ces méthodes vise à évaluer le coût des capitaux propres du service public par comparaison à des estimations, fondées sur des données empiriques, du coût des capitaux propres d'un échantillon de sociétés qui sont réputées être généralement comparables au service public du point de vue du risque commercial et d'autres variables importantes. Ainsi, a souligné Mirant, l'Office, par définition, détermine un rendement qui est comparable à celui qui peut être tiré de capitaux investis dans d'autres entreprises présentant un risque similaire. Mirant a affirmé que le rendement autorisé, parce que fixé à un niveau qui reflète le coût des capitaux propres sur le marché, permet au service public d'attirer des capitaux additionnels à des conditions raisonnables et préserve l'intégrité financière de l'entreprise réglementée.

Mirant a fait valoir que l'enjeu primordial, dans toute affaire où il s'agit d'établir un taux de rendement, c'est d'en arriver à la meilleure estimation possible du coût du capital en utilisant les diverses méthodologies connues. Dans le cadre de l'instance RH-2-94, l'Office a trouvé que c'était la méthode de la prime de capital-risque qui convenait le mieux. Mirant a laissé entendre qu'à l'audience RH-4-2001, tous les témoins-experts financiers avaient souscrit à ce point de vue fondamental, les seuls points de désaccord étant liés au détail des analyses.

En réplique, TransCanada a souligné que rien dans la décision de l'Office n'indique que celui-ci s'est fié sur la preuve d'un intervenant quelconque pour ce qui concerne la norme de rendement équitable. Selon TransCanada, la décision ne renferme aucune conclusion au sujet du rendement tiré de placements qui présentent un effet d'attraction, une stabilité et un degré de certitude comparables à ceux d'investissements dans le réseau principal, ce qui, à son avis, est manifestement une erreur de droit.

Opinion de l'Office

Jurisprudence canadienne

La jurisprudence que TransCanada a invoquée est pertinente. Toutefois, dans certains cas, il faudrait aussi tenir compte du texte qui entoure les passages cités. Dans l'arrêt *Northwestern Utilities (1929)*, la Cour a affirmé ce qui suit :

> [Traduction] Le rôle de la régie consistait à fixer des taux justes et raisonnables, c'est-à-dire des taux qui, dans les circonstances, seraient justes pour le consommateur, d'une part et, d'autre part, garantirait à la société un rendement équitable sur le capital investi. Un rendement équitable signifie que la société pourra retirer du capital investi dans son entreprise un rendement (net) aussi élevé que celui qu'elle aurait obtenu en investissant la même somme dans d'autres placements présentant un effet d'attraction, une stabilité et un degré de certitude comparables à ceux de l'entreprise de la société.[8]

La Cour suprême du Canada n'affirmait pas, tel que l'Office comprend cet arrêt, que la Commission devait appliquer certains critères particuliers pour déterminer les droits exigibles par le service public. La Cour a fait remarquer, plutôt, que des droits justes et

---

8 *Précité*, note 2, pages 192-193.

raisonnables doivent équilibrer les intérêt des consommateurs et le droit de la société d'obtenir un rendement équitable.

La Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Trans Mountain*, a statué que la méthode à employer et les considérations prises en compte au moment de déterminer les droits :

> doivent être laissées à la discrétion de l'Office qui possède, dans ce domaine, des compétences que n'ont habituellement pas les juges. Si l'Office porte son attention sur la bonne question, comme il l'a manifestement fait dans la présente affaire, c'est-à-dire sur le caractère juste et raisonnable des droits, et s'il ne fonde pas sa décision sur des considérations manifestement non pertinentes, il ne commet pas d'erreur de droit simplement parce qu'il évalue le caractère juste et raisonnable de ces droits selon une méthode différente de celle qu'aurait adoptée la Cour.[9]

Dans l'arrêt *British Columbia Hydro and Power Authority* c. *Westcoast Transmission Co.*, cette même Cour a déclaré ce qui suit :

> Manifestement, l'Office est autorisé à rendre des ordonnances conçues pour garantir que les droits qu'imposera une compagnie de pipeline seront justes et raisonnables. Mais son pouvoir à cet égard n'est pas entravé ni limité par des règles ou dispositions légales quant à la façon dont cette fonction doit être exercée ou l'objectif atteint. Plus particulièrement, il n'existe aucune disposition légale obligeant l'Office, lorsqu'il examine si les droits qu'une compagnie de pipeline entend imposer sont justes et raisonnables, à adopter une méthode ou un procédé de comptabilité en particulier ou précisant qu'il doive le faire en déterminant le coût du service ainsi qu'une base de tarification et en fixant un revenu équitable de celle-ci.[10]

Jurisprudence américaine

Dans l'arrêt *Bluefield*, la Cour suprême des États-Unis a exprimé l'opinion suivante :

> [Traduction] La société prétend que le taux de rendement est trop faible et spoliateur. Le taux annuel qui constitue véritablement une compensation équitable dépend d'un grand nombre de circonstances et il doit être déterminé en exerçant un jugement équitable et éclairé qui tient compte de tous les faits pertinents. Un service public a droit à des taux de rendement qui lui permettent de toucher sur la valeur de la propriété qu'il utilise à des fins d'utilité publique un rendement égal à celui qui est généralement tiré, au même moment et essentiellement dans la même région du pays, de placements dans d'autres entreprises commerciales qui présentent des risques et un niveau d'incertitude comparables;

---

9 *Précité*, note 3, paragraphe 9.

10 [1981] 2 C.F. 646 , page 656 (C.A.) [ci-après *B.C. Hydro*].

> cependant, le service public n'a aucun droit constitutionnel à des profits tels que ceux qui peuvent être tirés ou attendus d'entreprises très profitables ou d'opérations spéculatives. Le rendement devrait être raisonnablement suffisant pour inspirer confiance dans la solidité financière du service public et devrait être suffisant, moyennant une gestion économique et efficiente, pour maintenir et soutenir la cote de solvabilité du service public et lui permettre de lever les fonds dont il a besoin pour s'acquitter convenablement de ses devoirs publics. Un taux de rendement peut être raisonnable à un moment donné, mais devenir trop élevé ou trop faible en raison de changements qui se répercutent sur les possibilités d'investissement, le marché monétaire et la conjoncture économique en général.[11]

Ainsi, la Cour a relevé un certain nombre de facteurs qui doivent être pris en considération, mais elle n'a pas défini ces facteurs ni prescrit de critères. Elle a affirmé que les régies doivent tenir compte de tous les faits pertinents et faire preuve d'un jugement éclairé.

Enfin, les passages pertinents de l'arrêt *Hope* son les suivants :

> [Traduction] Nous avons dit dans l'arrêt *Federal Power Commission* v. *Natural Gas Pipeline Co.*, [12] que la Commission n'est pas obligée d'utiliser une formule en particulier ni même une combinaison de formules pour déterminer les taux. De plus, dans l'exercice de cette fonction de tarification, la Commission doit faire des « rajustements pragmatiques ». Lorsque le décret de la Commission est contesté en cour, il faut se demander si ce décret, « vu dans son ensemble », répond aux exigences de la Loi. Suivant la norme légale de ce qui est « juste et raisonnable », le facteur déterminant est le résultat, non pas la méthode employée pour y parvenir. Ce qui compte est l'impact du décret concernant les taux, pas la théorie. Si l'effet global du décret sur les taux ne peut pas être qualifié d'injuste et de déraisonnable, l'enquête judiciaire n'a plus sa raison d'être en vertu de la Loi. Le fait que la méthode employée pour parvenir à ce résultat puisse receler des faiblesses n'a plus d'importance non plus. Aux termes de la Loi, le processus de tarification, c'est-à-dire la fixation de droits « justes et raisonnables », suppose que l'on trouve un équilibre entre les intérêts des investisseurs et ceux des consommateurs. Ainsi, nous avons déclaré dans l'arrêt *Natural Gas Pipeline Co.* que « la réglementation ne garantit pas que l'entreprise produira des recettes nettes ». Cependant, mise à part cette considération, l'investisseur s'intéresse à juste titre à l'intégrité financière de la société dont les taux sont soumis à la réglementation. Dans l'optique de l'investisseur ou de l'entreprise, il importe de produire assez de recettes non seulement pour couvrir les frais de fonctionnement, mais aussi pour absorber les coûts

---

11 *Précité*, note 5, page 692.

12 315 U.S. 575 (1942).

> d'immobilisations de la société, lesquels incluent le service de la dette et le versement de dividendes sur les actions. Selon cette norme, le rendement dont bénéficie le propriétaire des capitaux devrait correspondre à celui qui est tiré de placements dans d'autres entreprises qui présentent des risques équivalents. Qui plus est, ce rendement devrait être suffisant pour maintenir la confiance dans l'intégrité financière de l'entreprise, de manière à préserver sa cote de solvabilité et à attirer des capitaux. Les conditions faisant que l'on puisse autoriser un rendement un peu plus élevé ou un peu plus faible n'importent guère ici. Il est également sans importance, en l'espèce, de déterminer les diverses façons qui peuvent être employées pour fixer la base tarifaire sur laquelle ce rendement est calculé.[13]

La décision RH-4-2001

Dans sa décision, l'Office a souligné que la loi ne l'oblige pas à examiner de façon particulière le taux de rendement des sociétés qu'il réglemente, ni à le déterminer. Notant qu'il est tenu de fixer des droits qui sont « justes et raisonnables », l'Office a invoqué l'arrêt *B.C. Hydro* pour soutenir qu'il n'est pas obligé d'adopter une méthode particulière pour ce faire. Comme TransCanada l'a fait remarquer dans sa demande, l'Office a affirmé qu'il a pour pratique de fixer des droits basés sur les coûts, en tenant compte notamment du coût du capital, c'est-à-dire du coût des capitaux propres et des capitaux d'emprunt associés aux activités réglementées de la société.

Dans la décision RH-4-2001, l'Office a invoqué et cité abondamment la décision qu'il a rendue dans l'instance RH-1-70, soit la toute première instance tenue en vertu de la partie IV de la Loi, qui visait les droits à percevoir par TransCanada. Voici ce qu'il a déclaré :

> Les principes invoqués dans la décision RH-1-70 de l'Office laissent entendre qu'un rendement équitable, ou plus précisément un taux de rendement juste et raisonnable, devrait présenter les caractéristiques suivantes :
>
> - être comparable à celui que rapporterait le capital investi dans une autre entreprise présentant un risque analogue (le critère des bénéfices comparables[14]);
>
> - permettre à l'entreprise réglementée de préserver son intégrité financière et d'attirer des capitaux additionnels à des conditions raisonnables (les critères relatifs à l'intégrité financière et à l'effet d'attraction);

---

13 *Précité*, note 6, pages 602-603.

14 On a parlé de « critère des bénéfices comparables » dans la décision RH-4-2001, mais TransCanada a employé l'expression « critère de l'investissement comparable » dans sa demande. Nous allons utiliser cette dernière expression dans la présente décision afin de mieux distinguer cette notion de l'« essai des gains comparables », qui est une des méthodes que l'on peut employer pour déterminer un taux de rendement; la méthode des flux monétaires actualisés et celle de la prime de capital-risque en sont d'autres.

- être équitable aussi bien du point de vue des clients que de celui des actionnaires actuels et éventuels (équilibre approprié entre les intérêts des clients et ceux des investisseurs).

Ces principes se retrouvent dans les diverses méthodes reconnues qui sont utilisées pour estimer le coût du capital, telles que la méthode de la prime de capital-risque que l'Office a employée dans la décision RH-2-94. L'Office juge que ces principes valent dans le cas présent.

Pour ce qui est de l'équilibre approprié entre les intérêts des clients et ceux des investisseurs, l'Office trouve que l'intérêt des clients, quant il est question de taux de rendement, est surtout lié à l'impact que le taux de rendement autorisé aura sur les droits. Selon l'Office, l'impact du taux de rendement sur les droits est un facteur pertinent dans la détermination d'un rendement équitable.

L'Office estime que la détermination d'un rendement équitable en fonction des principes susmentionnés, associée à d'autres aspects des besoins en recettes du réseau principal, donnera lieu à des droits qui sont justes et raisonnables.[15]

L'obligation légale d'appliquer la norme de rendement équitable

L'Office estime que l'assertion de TransCanada portant que l'Office [Traduction] « est légalement tenu d'appliquer les critères de l'investissement comparable, de l'intégrité financière et de l'effet d'attraction *pour déterminer* un rendement équitable pour le réseau principal »[16] est une exagération des prescriptions de la Loi en cette matière.

La jurisprudence établit que des taux justes et raisonnables doivent, entre autres, être justes envers les consommateurs et procurer un rendement équitable à la société. Cependant, les tribunaux n'ont pas affirmé qu'un rendement équitable doit être fixé pour la société sans égard à d'autres aspects. Ils ont clairement indiqué qu'il s'agit seulement d'un aspect qu'il faut pondérer avec d'autres considérations.

Selon l'Office, il est clair que, pour déterminer un taux de rendement, il lui faut également tenir compte de facteurs autres que celui de procurer à la société un rendement aussi élevé que celui qu'elle obtiendrait en investissant ailleurs. L'Office doit imposer son jugement quant aux questions qui sont pertinentes et à l'importance qu'il convient de leur accorder; la jurisprudence montre clairement que la fixation de droits suppose l'exercice de jugement. Un des éléments qui manque dans la norme de rendement équitable avancée par TransCanada, élément qui ressort de la jurisprudence examinée ci-dessus, est le besoin d'équilibrer les intérêts des consommateurs et des investisseurs du service public. TransCanada a reconnu que l'équité envers les payeurs de droits est une

---

15 Motifs de décision RH-4-2001, pages 11-12.

16 Demande de révision, paragraphe 28; voir également les paragraphes 24 et 29 et l'annexe B, paragraphe 6, de la demande de révision ainsi que la réponse de TransCanada, en date du 17 décembre 2002, au mémoire de l'ACIG, paragraphe 12.

considération pertinente dans l'optique de la prévention de profits monopolistiques. Cependant, l'Office juge qu'il ne serait pas conforme à la jurisprudence établie dans le domaine de se limiter à l'utilisation de ce seul facteur. Il importe d'équilibrer les intérêts des consommateurs et ceux de la société pipelinière. Affirmer qu'un tribunal doit se servir de la norme de rendement équitable (investissement comparable, effet d'attraction, intégrité financière) *pour déterminer* le taux de rendement et garantir ainsi un rendement aussi élevé que celui que procureraient des investissements semblables reviendrait à dire que l'Office ne peut pas tenir compte d'autres facteurs, dont les intérêts des consommateurs.

La jurisprudence établit qu'une société doit être autorisée à toucher un rendement équitable mais ne précise pas comment celui-ci doit être déterminé. Il y a une différence fondamentale entre affirmer que certaines normes doivent être utilisées *pour déterminer* le rendement, d'une part, et, d'autre part, dire qu'un rendement doit satisfaire à certaines normes ou répondre à certaines exigences. Dans le premier cas, les normes constituent les tests à employer pour fixer le rendement. Dans le second, d'autres tests peuvent être utilisés mais le résultat final doit être évalué au regard des normes pertinentes pour garantir que celles-ci sont respectées. La jurisprudence établit clairement qu'il n'est pas obligatoire d'utiliser une méthode en particulier pour déterminer un rendement équitable[17].

Incidemment, si les tribunaux de réglementation ne pouvaient utiliser que la « norme de rendement équitable » pour déterminer les droits, comment expliquer tous les coûts et le temps que l'on consacre à l'élaboration de la preuve exhaustive présentée par les témoins-experts, dans le cadre de la présente audience et dans d'autres instances, concernant le modèle des flux monétaires actualisés, le modèle d'évaluation des actifs financiers, et ainsi de suite. Si la Cour suprême du Canada et la Cour suprême des États-Unis avaient établi judiciairement qu'il faut utiliser la norme de rendement équitable pour déterminer le taux de rendement, toute cette autre preuve, ou la majeure partie de celle-ci, serait sans intérêt.

Dans la décision RH-4-2001, l'Office a convenu que les trois critères sous-tendant la norme de rendement équitable invoquée par TransCanada, ainsi que l'équilibre des intérêts respectifs des consommateurs et des investisseurs, devraient être les attributs d'un rendement équitable. Il a ajouté que ces principes se retrouvent dans les diverses méthodes reconnues qui sont utilisées pour établir le coût des capitaux propres, dont la méthode de la prime de capital-risque, qui constitue le fondement de la formule de rajustement RH-2-94[18]. Personne, pas même TransCanada, ne s'était opposé à ce point de vue.

Selon l'Office, l'application d'un test qui incorpore ces critères implique l'établissement d'un taux de rendement qui respecte les critères en question. Ainsi, ce n'était pas nécessaire que l'Office, dans la décision RH-4-2001, dise explicitement que le

---

17 Voir, par exemple, *Hope, précité*, note 6, *TransMountain, précité*, note 3, et *B.C. Hydro, précité*, note 10.

18 Dans la décision RH-2-94, l'Office a introduit une formule pour le calcul du rendement autorisé du capital-actions ordinaire. La formule repose sur la méthode de la prime de capital-risque et prévoit le redressement du rendement autorisé en fonction de la variation des taux de rendement prévus des obligations à long terme du gouvernement du Canada.

rendement résultant respecterait les critères de l'investissement comparable, de l'intégrité financière et de l'effet d'attraction. La réponse à la question suivante de TransCanada : [Traduction] « Comment peut-on ne pas douter du bien-fondé d'une décision qui ne renferme pas de conclusions expresses qui acquittent l'organisme de réglementation de son obligation légale fondamentale?»[19] est simple. Il n'est pas nécessaire de fournir des conclusions expresses quand les critères à respecter sont incorporés dans la méthodologie utilisée pour déterminer le rendement et que les motifs fournis à l'appui de la décision l'indiquent clairement. Toutefois, dans la mesure où de telles conclusions expresses pourraient être nécessaires, l'Office a déclaré ce qui suit dans le dispositif de la décision RH-4-2001 :

> L'Office estime que les décisions rendues dans le cadre de l'instance RH-4-2001 sont conformes aux principes énoncés dans le chapitre 2 des présents motifs de décision et donneront lieu à un rendement équitable pour le réseau principal.[20]

La loi n'oblige pas l'Office à utiliser une norme de rendement équitable (incorporant les critères de l'investissement comparable, de l'intégrité financière et de l'effet d'attraction) pour déterminer les droits. C'est plutôt l'inverse : un rendement équitable établi par l'Office devrait, en temps normal, respecter ces trois critères. C'est le résultat que l'Office a obtenu à l'instance RH-4-2001 grâce à la méthodologie qu'il a employée pour déterminer le rendement. Il n'y a eu aucune erreur de la part de l'Office pour ce qui est de s'acquitter d'une soit-disante obligation d'appliquer la norme de rendement équitable.

3.2 Application de la norme de rendement équitable

TransCanada a allégué que, dans le cadre de la décision RH-4-2001, l'Office avait commis un certain nombre d'erreurs liées à l'application de la norme de re. lement équitable. Ces erreurs étaient présentées sous trois grandes rubriques : application incorrecte du critère de l'investissement comparable; application incorrecte des critères relatifs à l'effet d'attraction et à l'intégrité financière; et interprétation erronée de la proposition concernant le CMPCAI.

3.2.1 Critère de l'investissement comparable

En ce qui concerne ce critère, TransCanada a affirmé que l'Office a erré de trois façons. Premièrement, l'Office a supprimé un élément de preuve pertinent, soit la pièce B-64, du dossier de l'instance[21].

---

19 Réponse de TransCanada, datée du 6 décembre 2002, paragraphe 24.

20 Motifs de décision RH-4-2001, page 70.

21 Avant le début de l'audience RH-4-2001, l'Office avait adressé des demandes de renseignements à TransCanada à propos d'investissements présentant un risque analogue qui, prétendait-elle, offraient un taux de rendement supérieur, et lui avait demandé de fournir une preuve étayant le point de vue que certains autres pipelines présentent moins de risque que le réseau principal. En interrogatoire, l'avocat de l'Office, puis le président du comité d'audience, ont prié TransCanada de présenter une preuve additionnelle, en plus de celle qu'elle avait produite dans ses réponses aux demandes de renseignements, et de fournir de l'information sur d'autres investissements afin d'étoffer sa réponse. TransCanada a déposé cette information à titre de pièce B-64.

TransCanada a argué que l'Office avait demandé cette preuve et qu'elle était pertinente pour démontrer le risque relatif et les rendements potentiels d'autres utilisations auxquelles TransCanada pouvait affecter ses capitaux. Dans ses observations, TransCanada a soutenu que la deuxième erreur s'était produite quand l'Office avait jugé que les comparaisons entre le réseau principal et les pipelines d'Alliance Pipeline Ltd., de Maritimes and Northeast Pipeline Management Ltd. (M&NP) et d'Enbridge Pipelines Inc. (Enbridge) n'étaient pas particulièrement utiles aux fins de déterminer un taux de rendement équitable pour le réseau principal. TransCanada a affirmé que, dans l'examen du critère de l'investissement comparable, les comparaisons les plus proches était celles avec d'autres pipelines réglementés par l'Office. Elle a ensuite discuté de la pertinence de ces comparaisons. Enfin, TransCanada a allégué que l'Office avait fixé une norme de preuve inatteignable lorsqu'il avait suggéré, à la page 38 de la décision RH-4-2002, que pour établir une comparaison plus utile « il faudrait évaluer à fond le risque commercial relatif de chaque pipeline et estimer ce que son coût du capital pourrait être en l'absence de circonstances différentes. » TransCanada a affirmé que pour effectuer ce genre de comparaison, il faudrait avoir une connaissance d'initié des entreprises comparées.

La CAPP a soutenu que lorsqu'il a prononcé le retrait de la preuve du dossier de l'instance, l'Office a noté que l'information contenue dans la pièce avait une valeur probante limitée. D'après la CAPP, la radiation de cette preuve ne met aucunement en doute le caractère raisonnable du rendement équitable établi. En refusant de tenir compte d'une preuve pertinente qui figurait au dossier, l'Office, selon la CAPP, n'a pas négligé la preuve produite par TransCanada, mais y a simplement accordé peu d'importance. Cette preuve est résumée dans le corps de la décision et commentée sous la rubrique *Opinion de l'Office*. La CAPP a souligné qu'il y a une distinction entre négliger une preuve, et la refuser. Enfin, la CAPP a soutenu que l'Office n'avait pas fixé une norme de preuve inatteignable. L'Office avait indiqué qu'il souhaitait obtenir une comparaison valable des circonstances des sociétés comparées, semblable à ce que plusieurs experts avaient présenté au cours de l'instance RH-2-94 et à la comparaison que le témoin de la CAPP, M. Kaslik, avait faite durant l'instance RH-4-2001 à l'égard de pipelines américains.

Mirant a soutenu, pour sa part, que le fait de conserver la pièce B-64 au dossier aurait porté préjudice aux intervenants. Au sujet des comparaisons établies avec les pipelines d'Alliance, de MN&P et d'Enbridge, Mirant a argué que TransCanada n'avait pas démontré que ces pipelines étaient comparables au réseau principal du point de vue de l'effet d'attraction, de la stabilité et du degré de certitude. Elle a déclaré que l'on satisfait au critère de l'investissement comparable en fixant un rendement autorisé qui reflète le coût du capital du pipeline, lequel est déterminé en appliquant la méthode de la prime du capital-risque, celle des gains comparables ou la méthode des flux monétaires actualisés. Enfin, Mirant a laissé entendre que la norme de preuve était peut-être inatteignable, mais que cela tenait au fait que toute l'idée d'établir un rendement équitable pour le réseau principal à partir de comparaisons directes avec d'autres pipelines était fausse au départ. De telles comparaisons sont sans intérêt en l'absence de la preuve complémentaire que l'Office jugeait nécessaire et que TransCanada n'a pas produite.

À la suite d'une motion de l'ACIG, l'Office a décidé qu'il convenait de radier cette pièce du dossier au motif que, en raison des exigences de confidentialité que TransCanada avait invoquées, les renseignements étaient d'un caractère très général et donc ne se prêtaient pas à une vérification ni ne permettaient aux autres parties de répliquer. De plus, l'Office a jugé que le fait de recevoir cette preuve aurait porté un préjudice indu aux parties qui avaient déjà préparé et présenté leur preuve et, ce qu'il y a de plus important, déjà terminé leur contre-interrogatoire.

En réponse à cette intervention, TransCanada a souligné que le concept de l'analyse quantitative traditionnelle des marchés des capitaux, avancé par Mirant, n'apparaît nulle part dans la décision RH-4-2001.

Opinion de l'Office

Il incombe à l'Office d'établir si la preuve produite dans une instance est pertinente ou non et de lui attribuer l'importance qui convient. Au sujet de l'élimination de la pièce B-64, l'Office a déclaré que [Traduction] « faute de renseignements détaillés à l'appui, l'information déposée, en admettant que l'on puisse la vérifier convenablement et que les parties puissent y répondre, est d'une utilité limitée. »[22] Il va sans dire que si une preuve ne peut pas être vérifiée, il existe une présomption contre son admission. De plus, au moment de décider de l'admissibilité d'une preuve, spécialement d'une preuve déposée tardivement après le début de l'instance, l'Office doit déterminer si son admission causerait un préjudice à d'autres parties. L'Office était pleinement dans son droit de peser ces facteurs et, dans les circonstances, de prendre la décision qu'il a prise au sujet de l'admissibilité de la pièce B-64.

Quant au deuxième motif, l'Office, à la page 38 de la décision RH-4-2001, a exprimé les points de vue suivants : « l'Office ne trouve pas que la preuve concernant la comparaison du réseau principal à Alliance, M&NP et Enbridge soit particulièrement utile pour fixer un taux de rendement équitable pour le réseau principal. » L'Office a poursuivi la discussion en parlant des préoccupations que cette preuve suscitait chez lui. Ici encore, le juge des faits a le devoir d'examiner la preuve et de lui attribuer l'importance qui convient. L'Office estime que les Motifs de décision RH-4-2001 montrent qu'il a examiné la preuve et tenu compte des facteurs pertinents pour déterminer l'importance qu'il convenait de lui accorder. Étant donné que cette décision reposait sur un fondement valable, il n'y a pas lieu de la réviser. TransCanada n'a pas jeté un doute sur le bien-fondé de cette décision.

À propos de l'établissement d'une norme de preuve inatteignable, l'Office remarque que la CAPP a fait allusion à la preuve comparant le risque commercial relatif de divers pipelines et son incidence sur le coût du capital, qui a été produite par diverses parties à l'instance RH-2-94 ainsi que par la CAPP elle-même, durant l'instance RH-4-2001. L'Office ne croit pas qu'une norme inatteignable ait été fixée dans la décision RH-4-2001.

L'Office est d'avis que les prétendues erreurs soulevées par TransCanada n'en sont pas. Il s'agit plutôt de décisions au sujet de la preuve qu'il est approprié d'examiner et de l'importance qu'il convient d'y accorder. Par conséquent, l'Office juge que le bien-fondé de la décision RH-4-2001 n'a pas été mis en doute pour les motifs invoqués.

---

22 Instance RH-4-2001, transcription (v. 15), paragraphe 20538.

3.2.2 Critères relatifs à l'effet d'attraction et à l'intégrité financière

Dans la demande de révision, TransCanada a laissé entendre que l'Office avait commis six erreurs du point de vue de l'application des critères relatifs à l'effet d'attraction et à l'intégrité financière; nous les examinons ci-dessous.

Capacité d'attirer des capitaux

TransCanada a allégué que l'Office était passé à côté de la question lorsqu'il avait examiné la capacité de TransCanada, plutôt que celle du réseau principal, d'attirer des capitaux. Selon l'avis de TransCanada, la capacité incontestée de la société de mobiliser des capitaux et les perspectives de cotation de ses obligations n'ont rien à voir avec l'aptitude du réseau principal, à se procurer des capitaux. TransCanada a soutenu que l'Office avait commis une autre erreur en violant le principe de l'autonomie, lorsqu'il avait utilisé ces paramètres pour conclure que le réseau principal pouvait attirer des capitaux.

La CAPP a déclaré que la conclusion formulée par l'Office à la page 37 de la décision, à savoir que : « la capacité du réseau principal d'attirer des capitaux à des conditions raisonnables n'est pas en péril » montre bien que l'Office n'a pas commis d'erreur. Elle a rappelé que l'Office, à la page 3 de la décision, avait indiqué que des facteurs se rapportant à TransCanada seraient pris en compte pour déterminer le rendement du réseau principal puisque, dans les faits, c'est TransCanada qui emprunte des capitaux, non pas le réseau principal. La CAPP a fait remarquer que TransCanada elle-même avait présenté la majeure partie de la preuve portant sur cette question.

Mirant a soutenu que le réseau principal ne lève pas de fonds, n'a pas de cote de solvabilité et, d'une manière générale, n'a pas de situation financière distincte et déterminée objectivement. Elle a ajouté que TransCanada n'avait produit aucune preuve basée sur l'information sur le marché pour corroborer son point de vue selon lequel le réseau principal n'est pas en mesure de réunir des capitaux à des conditions raisonnables. Elle a souligné, enfin, qu'il était loisible à l'Office de tirer des conclusions à l'égard du réseau principal à partir des renseignements dont il disposait sur l'entité consolidée.

Enbridge Gas a déclaré que l'Office, dans sa décision, n'avait pas appliqué la norme de rendement équitable lorsqu'il avait conclu que l'utilisation de la formule de rajustement RH-2-94 permettait encore de fixer des taux de rendement des capitaux propres qui conviennent pour le réseau principal. À son avis, la présente demande prouve par le menu que la conclusion de l'Office est fautive.

Attirer des capitaux à des conditions raisonnables

TransCanada a affirmé qu'elle est l'investisseur dans le réseau principal. À son avis, le taux de rendement approuvé au cours de l'instance RH-4-2001 ne donnerait pas lieu à des conditions raisonnables pour ce qui est de son investissement dans le réseau principal. Elle a soutenu qu'effectuer un investissement à de telles conditions diluerait la valeur des placements que les actionnaires ont faits dans TransCanada.

La CAPP a exprimé l'avis que l'Office avait bel et bien tenu compte de la preuve que TransCanada avait présentée au sujet du taux de rendement qui l'inciterait à investir dans le réseau principal et qu'il avait expliqué, à la 38 de la décision, pourquoi il y avait accordé peu d'importance. Rien ne justifie de réévaluer cette preuve au cours d'une révision.

Mirant a déclaré que [Traduction] « dans les faits, et du point de vue économique, les actionnaires de TransCanada investissent ou possèdent une participation dans toutes les entreprises de TransCanada, y compris le réseau principal. »[23] Même si les actions de TransCanada représentent un mélange d'entreprises, la façon dont le marché des capitaux perçoit le réseau principal influe grandement sur sa perception des actions de TransCanada. Selon Mirant, il est tout à fait raisonnable que l'Office tire des conclusions à propos du réseau principal des indicateurs de marché qui se rapportent à la société dans son ensemble.

Mondialisation des marchés des capitaux

TransCanada a fait valoir que l'Office avait mal compris la preuve qu'elle avait déposée au sujet des effets de la mondialisation des marchés des capitaux. Elle a souligné que le marché des capitaux des États-Unis offre des rendements supérieurs pour des firmes qui présentent des risques comparables à ceux du réseau principal, que la prime de risque est moins élevée au Canada qu'aux États-Unis et que le Canada a enregistré récemment une sortie de capitaux. Étant donné que TransCanada peut investir partout dans le monde, il faut que le rendement qu'elle tire du réseau principal soit compétitif par rapport à celui que procurent des investissements de risque comparable sur le marché mondial. TransCanada trouve que la décision RH-4-2001 ne tient pas compte de ces aspects, et qu'elle est donc erronée.

La CAPP a souligné que l'Office a traité des arguments de TransCanada sur la mondialisation des marchés à la page 38 de la décision, et qu'il n'y avait aucune erreur qui puisse justifier une révision. Mirant se demandait quelle décision avait été entachée par cette présumée erreur de l'Office. Elle a noté également que TransCanada, au paragraphe 75 de son mémoire, avait laissé entendre que l'Office avait abaissé le rendement autorisé du réseau principal à cause du crédit d'impôt pour dividendes, ce qui, à son avis, était faux.

Sûreté et sécurité

TransCanada a soutenu que l'Office avait confondu la question de la sûreté et de la sécurité avec celle du rendement équitable. TransCanada avait déposé une preuve portant que si le capital de maintenance du réseau principal était considéré comme un investissement autonome supplémentaire, elle ne ferait pas cet investissement compte tenu de la situation actuelle du coût du capital. À l'audience, TransCanada avait donné l'assurance à l'Office que les normes de sécurité et de sûreté du réseau principal seraient maintenues au moins à leur niveau actuel. Selon TransCanada, cette question était étrangère à la détermination d'un rendement équitable pour le réseau principal.

La CAPP a fait valoir qu'il est normal que l'Office se préoccupe des questions de sécurité et de sûreté, et que l'idée que les commentaires sur la question ont pu motiver l'opinion que l'Office a formulée au sujet du rendement équitable est risible. Mirant a argué que la section citée dans la décision ne semble pas appeler une décision quelconque de l'Office.

Rendement basé sur la « valeur d'exploitation »

Dans sa demande, TransCanada a prétendu que l'Office, en rendant la décision RH-4-2001, avait confondu les notions de « rendement basé sur la valeur d'exploitation » et de « rendement équitable ».

---

23 Mémoire de Mirant, daté du 22 novembre 2002, page 12.

Elle a défini le premier comme le rendement minimum requis pour attirer ne serait-ce que les capitaux supplémentaires nécessaires pour maintenir la valeur d'exploitation de l'investissement soumis à la réglementation. TransCanada a fait valoir que si elle a d'autres possibilités d'investissement, comportant un risque comparable à celui du réseau principal, qui rapportent un meilleur rendement que celui qui a été autorisé pour le réseau principal, il est injuste, à son avis, de lui demander d'investir des capitaux dans le réseau principal.

La CAPP a rappelé les commentaires de l'Office, aux pages 11 et 37 de la décision, concernant la capacité d'attirer des capitaux à des conditions raisonnables. Elle en a déduit que l'Office avait manifestement le bon concept à l'esprit en ce qui a trait à l'attraction de capitaux.

Mirant a noté que TransCanada n'a pas précisé les passages dans la décision où l'Office avait indiqué son intention de fixer le rendement du réseau principal au niveau minimum requis pour permettre de maintenir la valeur d'exploitation du pipeline. Elle a avancé que TransCanada avait répudié le critère de l'effet d'attraction lorsqu'elle avait laissé entendre que, même s'il lui serait possible d'attirer des capitaux avec un CMPCAI de 5,95 % (soit l'équivalent de la formule de rajustement RH-2-94 appliquée à une composante du capital-actions ordinaire présumée de 30 %), il serait injuste de l'obliger à le faire.

Ratios de couverture des intérêts

Dans le cadre de la décision RH-4-2001, l'Office avait fait des observations au sujet des ratios de couverture des intérêts du réseau principal. TransCanada a prétendu que la déclaration de l'Office selon laquelle le ratio présumé du capital-actions ordinaire qu'il avait autorisé pour le réseau principal se traduirait par un ratio de couverture des intérêts plus élevé que dans le passé, révèle que l'Office a fondé en partie sa décision sur des considérations dont il n'était pas question dans la preuve. En outre, TransCanada a laissé entendre que l'Office avait mal compris ou mal interprété la preuve concernant le lien entre les ratios de couverture des intérêts et les côtes des obligations, et donc commis une erreur.

La CAPP a fait valoir que l'accroissement du ratio présumé du capital-actions ordinaire, approuvé en vertu de la décision RH-4-2001, fera augmenter les ratios de couverture des intérêts, et que c'est une indication que la décision préserve l'intégrité financière du réseau principal. Elle a laissé entendre que les différences entre le libellé de la décision et les déclarations du témoin de TransCanada à propos des ratios de couverture des intérêts sont simplement une question de sémantique.

Mirant a argué que les déclarations au sujet des ratios de couverture des intérêts n'avaient pas servi de fondement à la décision de l'Office. Au contraire, elles énonçaient des faits que TransCanada aurait pu contester dans sa demande de révision si elle les avait jugés faux. Mirant a déclaré que TransCanada avait résumé la déclaration de son témoin sur les ratios de couverture des intérêts de la même façon que l'avait fait l'Office.

Opinion de l'Office

Capacité d'attirer des capitaux

TransCanada a allégué que l'Office s'était trompé en examinant la capacité de TransCanada d'attirer des capitaux, plutôt que celle du réseau principal. L'Office fait

remarquer qu'on lit le commentaire suivant dans la partie Introduction de la décision RH-4-2001 :

> Dans le cadre de la présente instance, l'Office est appelé à rendre des décisions sur des questions liées au coût du capital du réseau principal de TransCanada, lequel ne représente qu'un élément dans l'entreprise commerciale globale de TransCanada. Même si le coût du capital sera examiné dans l'optique du réseau principal, en tant qu'entité autonome, il est souvent nécessaire, dans les faits, de tenir compte de facteurs qui se rapportent à l'entité consolidée dans son ensemble. Par exemple, un grand nombre d'indicateurs financiers (tels que les cotes de solvabilité, les estimations brutes du coefficient bêta) ne sont établis que pour l'entité consolidée et ceux-ci fournissent souvent la meilleure estimation de ce que l'indicateur correspondant serait pour le réseau principal, en tant qu'entité autonome.[24]

Cet énoncé montre clairement que l'Office voyait le coût du capital du réseau principal comme la question centrale sur laquelle devait porter son examen, mais qu'il jugeait nécessaire, et approprié, de tenir compte de facteurs liés aux activités consolidées de TransCanada. Au cours de l'instance RH-4-2001, une preuve qui attestait de la capacité globale de TransCanada de mobiliser des capitaux a été produite. L'Office n'est pas convaincu qu'il était fautif d'en tenir compte au moment d'évaluer l'aptitude du réseau principal à attirer des capitaux, d'autant plus que celui-ci n'a pas accès aux marchés de capitaux en tant qu'entité autonome.

Attirer des capitaux à des conditions raisonnables

Dans la demande de révision, TransCanada a soutenu que l'Office avait commis une erreur lorsqu'il avait conclu, en dépit de la valeur probante de la preuve, que la capacité du réseau principal d'attirer des capitaux à des conditions raisonnables n'était pas en péril. L'Office note que l'assertion de TransCanada portant que le réseau principal n'est pas un investissement attrayant est un jugement très subjectif, et qu'il est difficile, voire impossible, de le démontrer ou de le vérifier. À cet égard, l'Office rappelle les commentaires de l'ACIG, présentés à la page 36 de la décision, selon lesquels il s'agit d'une position intéressée qui n'assure pas le degré d'indépendance requis. D'après l'Office, le fait qu'il ait décidé, dans l'instance RH-4-2001, de ne pas se fier aux assertions de TransCanada témoigne de l'importance que le juge des faits, après avoir entendu la preuve et jaugé sa crédibilité, a choisi d'y accorder. Quand il est question d'apprécier l'importance de la preuve, l'Office s'en remet toujours à la décision du comité d'examen initial, en l'absence de toute preuve d'erreur.

L'Office fait également remarquer que cette conclusion s'accorde avec d'autres conclusions formulées dans la décision RH-4-2001. À la page 30 de la décision, l'Office a indiqué que, même si le risque commercial auquel est exposé le réseau principal a augmenté depuis l'instance RH-2-94, il demeure faible. En outre, à la page 70 de la décision, il a déclaré que l'utilisation de la formule de rajustement RH-2-94 donnera lieu à un rendement équitable pour le réseau principal. Ainsi, il n'existe aucune raison de

---

[24] Motifs de décision RH-4-2001, page 3.

croire que le réseau principal, avec un faible niveau de risque et des taux de rendement convenables, aura du mal à attirer des capitaux à des conditions raisonnables.

Mondialisation des marchés des capitaux

L'Office a exposé ses vues sur la mondialisation des marchés des capitaux et les autres possibilités d'investissement à la page 38 de la décision RH-4-2001. TransCanada a affirmé que ces passages témoignent que l'Office a mal compris la preuve et qu'il n'a pas su reconnaître l'enjeu véritable.

L'Office attire l'attention sur le passage suivant à la page 34 de la décision : « Mirant a reconnu que le marché canadien est influencé par le marché mondial, mais a ajouté que les taux du gouvernement du Canada reflètent déjà cette influence. » Cet extrait, combiné au reste de la preuve sur la mondialisation des marchés qui est résumée dans la décision, fait voir que l'Office a bien reconnu la question en jeu. Il ressort de ce résumé que les parties à l'instance RH-4-2001 estimaient que les firmes américaines étaient exposées à des facteurs de risque différents et que le climat d'investissement n'était pas le même dans les deux pays. L'Office, après avoir pesé cette preuve, a conclu que les données du marché canadien demeuraient le point de référence le plus pertinent. Les arguments de TransCanada durant la présente instance n'ont pas convaincu l'Office que cette conclusion est fautive.

Sûreté et sécurité

TransCanada a soutenu que l'Office, dans le cadre de la décision RH-4-2001, avait confondu la question de la sûreté et de la sécurité du réseau principal avec celle du rendement équitable. L'Office fait remarquer que TransCanada avait choisi de verser au dossier de l'instance la preuve concernant la sûreté et la sécurité du réseau principal. Elle ne pouvait pas s'attendre à ce que l'Office reste muet devant une affirmation qui risquait de nuire à la façon dont le public perçoit la sécurité du réseau principal. L'Office ne s'est pas laissé convaincre du fait que ce paragraphe montre de quelque façon qu'il a confondu sûreté et sécurité avec rendement équitable.

Rendement basé sur la « valeur d'exploitation »

Pour ce qui concerne l'argument de TransCanada selon lequel l'Office a confondu la notion de rendement équitable avec celle de rendement basé sur la valeur d'exploitation, l'Office note que le concept de la « valeur d'exploitation » est absent des opinions qu'il a exprimées dans la décision RH-4-2001. Selon l'Office, il n'y a rien dans les motifs de la décision qui puisse donner à penser qu'il a voulu fixer autre chose qu'un rendement équitable. Cette prétendue erreur semble découler plutôt de l'interprétation que Trans-Canada elle-même a faite de la décision RH-4-2001 et ne constitue pas une erreur susceptible de mettre en doute le bien-fondé de la décision.

Ratios de couverture des intérêts

En exposant ses vues sur la structure du capital, à la page 65 de la décision RH-4-2001, l'Office a constaté que le ratio du capital-actions ordinaire qu'il avait approuvé se traduirait pour le réseau principal par « des ratios de couverture des intérêts supérieurs en

2001 et 2002 à ceux que l'on a connus au cours des 12 dernières années ». TransCanada a fait remarquer, avec raison d'ailleurs, que les ratios de couverture des intérêts auxquels donne lieu le ratio présumé du capital actions ordinaire de 33 % que l'Office a approuvé ne figuraient pas dans le dossier de l'instance. Or, il suffit de lire les motifs de la décision comme un tout pour s'apercevoir que l'Office ne s'est pas basé sur cette conclusion pour déterminer le ratio du capital-actions ordinaire qui convenait. Il a fait cette remarque après avoir énoncé les divers facteurs dont il avait tenu compte pour en arriver à sa décision sur le ratio du capital-actions ordinaire. De plus, l'Office constate que TransCanada n'a pas mis en doute la validité de cette assertion. Selon lui, cette conclusion n'était pas au coeur de sa décision concernant le ratio présumé du capital-actions qui convenait pour le réseau principal. En outre, compte tenu qu'une personne informée pourrait aisément déterminer les ratios pertinents, simplement à partir des renseignements versés au dossier, il n'y avait pas lieu de montrer les calculs correspondants.

TransCanada a allégué que l'Office avait commis une autre erreur en affirmant qu'elle avait prétendu qu'il lui fallait un ratio de couverture des intérêts de 2,0 pour pouvoir conserver sa cote de solvabilité « A ». TransCanada avait cité la preuve d'un de ses témoins, M. Lackenbauer, qui soutenait qu'une couverture des intérêts inférieure à 2,0 ne serait pas suffisante pour justifier une cote « A ». L'Office juge que la remarque qu'il a faite au sujet de la couverture des intérêts est fonctionnellement équivalente au témoignage présenté par M. Lackenbauer. L'Office n'est pas convaincu qu'une erreur a été soulevée à cet égard.

Conclusion

Pour conclure, ayant examiné tous les motifs que TransCanada a invoqués en la matière, l'Office n'a trouvé aucune erreur susceptible de jeter un doute sur la justesse avec laquelle il a appliqué les critères relatifs à l'effet d'attraction et à l'intégrité financière dans le cadre de la décision RH-4-2001.

3.2.3 La proposition relative au CMPCAI

Conclusion fondée sur la structure consolidée du capital à la valeur comptable

TransCanada a soutenu qu'il ressort nettement du dossier que le coût du capital global d'une société, et les risques auxquels celle-ci est exposée, dépendent de la structure du capital à la valeur marchande, plutôt que la structure à la valeur comptable. En outre, parce que son ratio valeur marchande-valeur comptable excède 1,0, la structure du capital à la valeur marchande de TransCanada est constituée d'une plus grande proportion de capitaux propres que ne l'indique la structure du capital à la valeur comptable. Ainsi, TransCanada a affirmé que l'Office avait commis une erreur en omettant de tenir compte des renseignements au dossier et en se fiant à la structure du capital à la valeur comptable pour tirer des déductions au sujet du niveau de risque associé aux activités consolidées de TransCanada.

La CAPP et Mirant ont souligné que l'Office, à la page 65 de la décision RH-4-2001, avait affirmé qu'il était parvenu à sa décision au sujet de la structure présumée du capital du réseau principal « à partir de la preuve qui lui a été présentée au sujet du risque commercial auquel le réseau principal est exposé. » Mirant a également soutenu que l'Office n'avait pas tiré des déductions au sujet du niveau de risque

associé au réseau principal ou aux activités consolidées de TransCanada, mais seulement noté que le ratio présumé des capitaux propres qu'il avait autorisé pour le réseau principal concordait avec le ratio réel des capitaux propres à la valeur comptable que la direction de la société jugeait approprié pour ses activités consolidées.

Contrôle de cohérence

Au cours de l'instance RH-4-2001, TransCanada avait recommandé que l'Office adopte la méthode du CMPCAI en tant que norme et, à défaut de cela, qu'il effectue au moins un contrôle de cohérence entre le coût des capitaux propres et la structure présumée du capital en se servant des sociétés composant l'échantillon. TransCanada a soutenu que l'Office avait fait fi de la deuxième recommandation en dépit de la présence au dossier d'une preuve considérable militant en faveur d'un tel contrôle.

La CAPP a affirmé que, compte tenu des réserves que l'Office avait au sujet de la preuve fondée sur l'échantillon relatif au CMPCAI, il était logique qu'il refuse d'utiliser cette méthode comme moyen de contrôle. Mirant a traité de la preuve de TransCanada et laissé entendre que l'Office n'acceptait pas les points de vue mis de l'avant par les témoins de TransCanada.

Crédit d'impôt pour dividendes

TransCanada a soutenu que l'Office avait manqué de cohérence dans la façon de traiter les effets du crédit d'impôt pour dividendes (CID). Dans la demande, TransCanada a noté que l'Office avait invoqué l'existence d'un CID au Canada pour nier l'importance croissante de la mondialisation des marchés des capitaux au moment d'estimer le coût du capital du réseau principal, mais qu'il n'a pas mentionné l'incidence du CID dans ses arguments sur le CMPCAI. Citant les preuves versées au dossier de l'instance RH-4-2001, TransCanada a souligné que lorsque les ratios d'endettement augmentent, le coût des capitaux propres augmente plus rapidement pour les firmes canadiennes que pour les entreprises américaines, à cause de l'effet du CID. TransCanada a prétendu que l'Office avait commis une erreur en négligeant de mentionner expressément ce facteur relativement au CMPCAI.

La CAPP a souligné que l'Office avait justifié de façon détaillée le rejet de la proposition relative au CMPCAI et qu'il n'avait pas besoin de traiter du CID dans ce contexte. Mirant a ajouté que le fait d'avoir invoqué l'existence d'un CID dans un cas, mais de l'avoir passé sous silence dans un autre, ne suppose pas que l'Office ait commis une erreur.

L'à-propos du CMPCAI : ce n'est pas un concours de popularité

TransCanada s'est reportée à la page 47 de la décision RH-4-2001 où l'Office a mentionné que la méthode du CMPCAI n'avait pas l'appui des intervenants de TransCanada et a indiqué la pertinence de ce facteur dans sa décision. TransCanada a affirmé que l'Office avait fait une erreur en tenant compte, dans ce cas-ci, de l'appui que ses intervenants pouvaient accorder à la méthode du CMPCAI. Selon TransCanada, la responsabilité légale de l'Office consiste à déterminer des droits justes et raisonnables, et le fait que les intervenants soient ou non en faveur de la méthode du CMPCAI n'avait rien à voir avec cette détermination. TransCanada a souligné que l'Office avait commis une autre erreur en laissant de côté la preuve portant que les intervenants eux-mêmes se servaient aussi de la méthode du CMPCAI, même s'ils s'opposaient à ce qu'elle soit utilisée dans le cas du réseau principal.

La CAPP a affirmé que c'est l'absence d'avantages, pas le manque de popularité, qui a incité l'Office à rejeter la proposition relative à la CMPCAI. Mirant a soutenu que les propos de TransCanada déforment la décision de l'Office. Elle a laissé entendre que la partie citée de la décision RH-4-2001 est tout au plus un commentaire de l'Office sur la fiabilité de la preuve de TransCanada.

Opinion de l'Office

Conclusion fondée sur la structure consolidée du capital à la valeur comptable

En ce qui concerne l'utilisation de la structure consolidée à la valeur comptable, l'Office fait remarquer que le réseau principal fait partie des activités commerciales globales de TransCanada et que, de ce fait, il n'a pas sa propre structure du capital à la valeur marchande. Depuis 1980, l'Office a établi la structure présumée du capital du réseau principal en fonction de la valeur comptable des avoirs du réseau, et compte tenu des risques commerciaux auxquels il est exposé. La décision RH-4-2001 est fidèle à cette pratique. À la page 65 de la décision RH-4-2001, l'Office a noté la concordance entre la structure présumée du capital à la valeur comptable établie pour le réseau principal et le paramètre équivalent que TransCanada avait choisi pour ses activités consolidées. L'Office n'est pas convaincu que cette comparaison cause une erreur dans la décision RH-4-2001.

Contrôle de cohérence

TransCanada a argué que l'Office avait commis une erreur en négligeant d'utiliser le CMPCAI comme critère de contrôle de la cohérence. L'Office a traité exhaustivement de la méthode du CMPCAI dans les pages 47 à 49 de la décision RH-4-2001. Il a expliqué les raisons qui l'avaient poussé à écarter l'utilisation de cette méthode pour l'établissement du rendement équitable du réseau principal dans le cadre de l'instance RH-4-2001. L'Office avait relevé plusieurs problèmes au sujet des échantillons que TransCanada proposait et avait exprimé des doutes quant à savoir si les sociétés comprises dans les échantillons étaient mêmes comparables au réseau principal. Après avoir formulé de sérieuses préoccupations au sujet des échantillons relatifs au CMPCAI, l'Office avait déclaré que « la méthode du CMPCAI serait d'une valeur limitée en tant que critère de comparaison pour vérifier si les rendements accordés sont suffisants. »[25] L'Office juge que la décision RH-4-2001 traite clairement de la recommandation d'utiliser les échantillons relatifs au CMPCAI pour un contrôle de cohérence. Ainsi, l'Office n'est pas d'avis que l'assertion de TransCanada remet en question le bien-fondé de la décision.

Crédit d'impôt pour dividendes

En ce qui concerne la prise en compte du crédit d'impôt pour dividendes, l'Office estime que les propos mêmes de TransCanada révèlent que les entreprises canadiennes et américaines font face à des circonstances d'investissement différentes, à cause, en partie, de l'existence du CID au Canada. On lit ce qui suit à la page 48 de la décision : « De plus, l'Office croit que les sociétés de l'échantillon devraient faire face à des circonstances d'investissement comparables pour assurer que leurs incitatives (sic) en

---

25 Motifs de décision RH-4-2001, page 49.

vue de réduire les coûts au minimum soient semblables lorsqu'elles adoptent leur structure du capital. » L'Office poursuit en disant qu'il n'est pas persuadé qu'il convient d'accorder un haut degré de confiance aux données sur les sociétés américaines. L'Office est d'avis que les opinions qu'il a formulées dans la décision RH-4-2001 montrent qu'il a bien réfléchi à la question.

L'à-propos du CMPCAI : ce n'est pas un concours de popularité

Pour ce qui est de l'allusion à un « concours de popularité », l'opinion de l'Office sur la méthode du CMPCAI est exposée dans la décision sous les deux rubriques suivantes : *Précédents en matière de réglementation* et *Méthode du CMPCAI proposée par TransCanada*. Sous Précédents en matière de réglementation, l'Office a déclaré qu'en raison de l'absence d'appui pour la nouvelle méthode, il fallait qu'on démontre qu'il serait clairement avantageux de l'adopter. Selon l'Office, c'est tout normal : avant d'adopter une nouvelle méthode, il faut établir qu'elle présente de nets avantages par rapport aux méthodes acceptées antérieurement. En l'absence d'avantages, il n'y aurait aucune raison de changer. L'Office n'a jamais indiqué que la proposition de CMPCAI avait été écartée à cause de son manque de popularité auprès des intervenants de TransCanada. Les paragraphes subséquents de la rubrique Opinion de l'Office mettent en évidence les sérieuses préoccupations d'ordre méthodologique que soulevaient les échantillons relatifs au CMPCAI que TransCanada avaient présentés. L'Office avait déclaré, en outre, qu'il n'était pas persuadé que cette approche comportait de gros avantages. Par conséquent, l'Office ne s'est pas laissé convaincre par l'allégation de TransCanada selon laquelle il a commis une erreur en invoquant une considération non pertinente pour justifier le rejet de la méthode du CMPCAI.

Conclusion

Selon l'Office, TransCanada n'a pas jeté un doute sur le bien-fondé de la décision RH-4-2001 en ce qui concerne la méthode du CMPCAI.

Chapitre 4

Maintien de la formule de rajustement RH-2-94

TransCanada a soutenu que l'Office n'avait pas indiqué pourquoi il jugeait que l'utilisation de la formule de rajustement RH-2-94 permettait encore d'établir un taux rendement des capitaux propres qui convient pour le réseau principal. Elle a allégué que cette détermination reposait sur une série de décisions qui n'étaient pas appuyées par une preuve factuelle, étaient hors de propos, étaient circulaires quant au raisonnement employé ou résultaient d'une interprétation erronée de la preuve. De plus, selon les allégations de TransCanada, l'Office avait négligé d'examiner si la formule de rajustement RH-2-94 permet d'estimer correctement le coût des capitaux propres, vu qu'elle suppose une corrélation précise, constante et empiriquement exacte entre l'évolution des taux de rendement des obligations à long terme du gouvernement du Canada et le coût des capitaux propres du réseau principal. De plus, selon TransCanada, l'assertion de l'Office selon laquelle « il est généralement admis que le coût des capitaux propres subit l'influence du rendement attendu des obligations » n'était pas étayée par des preuves.

TransCanada a affirmé que l'Office avait également commis une erreur parce qu'il avait examiné et tranché une question dont il n'avait pas à traiter, à savoir le peu de fiabilité des taux d'intérêt à court terme. À son avis, l'Office avait mal interprété la preuve de M. Schink, qui avait considéré les taux d'obligations à court terme dans une perspective à long terme. En outre, TransCanada jugeait que l'Office s'était trompé en supposant qu'il y avait un rapport stable entre l'évolution du rendement des obligations à long terme du gouvernement canadien et le coût des capitaux propres, supposition que M. Schink avait réfutée dans sa preuve.

Selon l'avis de TransCanada, il faut que la formule de rajustement RH-2-94 aboutisse à un rendement équitable. D'après elle, il importe peu que la méthode soit « bien établie », « comprise par les parties intéressées » et « transparente ». Par conséquent, TransCanada juge que l'Office a fait une erreur lorsqu'il a tenu compte de ces attributs pour décider de continuer à l'utiliser.

Mirant était d'avis que l'à-propos d'utiliser les obligations à long terme du gouvernement du Canada pour mesurer le taux hors risque est matière à jugement; cependant, presque toutes les applications de la formule de la prime de capital-risque dans un contexte réglementé se servent de ce taux de rendement, et les experts s'accordent pour dire qu'il s'agit d'un bon point de départ pour développer une approximation du taux hors risque.

Mirant a déclaré que, contrairement à ce que prétendait TransCanada, la formule de rajustement RH-2-94 suppose un rapport non linéaire entre le rendement des obligations du gouvernement du Canada et le coût des capitaux propres, le second variant moins rapidement que le premier. Le fait d'être bien établie et comprise constitue d'autres attributs plus ou moins désirables de la formule de rajustement RH-2-94, mais Mirant ne pensait pas que ces considérations avaient motivé la décision de l'Office de continuer à utiliser la formule de rajustement RH-2-94.

D'après la CAPP, l'Office avait jugé que M. Schink n'avait pas prouvé de « manière significative » la corrélation entre les rendements des obligations et le coût des capitaux propres au point qu'il paraisse justifié de délaisser la formule de rajustement RH-2-94. Par ailleurs, l'Office devrait se garder, à ce

stade-ci, de réévaluer l'importance de cette preuve. Selon la CAPP, l'Office avait compris la preuve de M. Schink, mais avait rejeté son idée d'utiliser le rendement à long terme des obligations à 90 jours du Trésor des États-Unis. De plus, la preuve de MM. Booth, Berkowitz et Chua a confirmé le refus de l'Office d'appliquer un rajustement pour compenser l'augmentation de l'écart entre le rendement des obligations d'État et celui des obligations de sociétés. Enfin, l'utilisation des taux d'intérêt des obligations à long terme du gouvernement du Canada en tant que taux hors risque est une pratique établie de longue date.

La CAPP a argué que l'approche du CMPCAI, que préconisait TransCanada, n'est pas une démarche « bien établie », « comprise par les parties intéressées » et « transparente ». Cependant, ces considérations n'avaient pas motivé la décision de l'Office de conserver la formule de rajustement RH-2-94; la décision de l'Office se fondait sur l'ensemble de la preuve.

L'ACG a convenu avec TransCanada que les obligations à long terme du gouvernement canadien ne sont plus un bon point de référence pour fixer le rendement des capitaux propres. La formule de rajustement RH-2-94 suppose de façon erronée que le coût des capitaux propres et les taux de rendement des obligations du gouvernement canadien varient pas à pas et ne fournit pas une estimation fiable du coût des capitaux propres d'un service public.

Opinion de l'Office

La demande concernant un rendement équitable était, entre autres, une demande de révision de la décision RH-2-94 et des ordonnances connexes, présentée en vertu du paragraphe 21(1) de la Loi. Au cours de l'instance RH-4-2001, il revenait à TransCanada de démontrer à l'Office que la formule de rajustement RH-2-94 ne convenait plus comme méthode d'établissement du rendement des capitaux propres du réseau principal. Il n'incombait pas aux intervenants ou à l'Office de justifier l'utilisation continue de la formule. Celle-ci était appropriée à moins que TransCanada ne persuade l'Office du contraire.

TransCanada ne s'est pas acquittée du fardeau de la preuve, et la formule de rajustement RH-2-94 a donc été maintenue. L'Office, dans le cadre de la décision RH-4-2001, n'avait pas à justifier l'à-propos de la formule; cette détermination avait été faite au cours de l'instance RH-2-94.

L'argument de TransCanada portant que l'Office avait partiellement fondé sa décision de conserver la formule de rajustement RH-2-94 sur des considérations non pertinentes, comme le fait qu'elle était « bien établie », « comprise » et « transparente » est dénué de fondement. Il est manifeste, lorsqu'on lit la décision comme un tout, que TransCanada n'avait pas su convaincre l'Office que la formule de rajustement n'était plus appropriée. En outre, la décision rendue s'appuyait sur un examen de la preuve produite, non pas sur le fait que la formule est bien établie, comprise et transparente. Comme nous l'avons indiqué précédemment, il est indispensable que les motifs de décision de n'importe quelle instance soient lus comme un tout indissociable. On ne peut pas décortiquer ou analyser séparément chaque mot ou phrase dans le but de dégager un sens qui est manifestement contraire à celui que livrerait une interprétation raisonnable de la décision intégrale.

L'Office juge que l'allégation ne soulève pas un doute quant au bien-fondé de la décision RH-4-2001.

Chapitre 5

Le principe de l'autonomie

Dans ses représentations, TransCanada a laissé entendre que l'Office avait commis une erreur en violant le principe de l'autonomie, qu'elle a défini comme il suit :

> [Traduction] Suivant le principe de l'autonomie, un service public est réglementé comme si la prestation du service soumis à la réglementation était la seule activité à laquelle se livre l'entreprise. Le coût associé à la prestation du service public et les droits exigés doivent traduire uniquement les frais, le coût du capital, les risques et les rendements exigés qui sont associés à la prestation du service réglementé.[26]

TransCanada a fait valoir que l'Office et diverses autres régies ont accepté et appliqué le principe de l'autonomie par le passé. Elle a allégué toutefois que, dans le cas présent, l'Office n'avait pas considéré le réseau principal comme une entité autonome, distincte de TransCanada.

TransCanada a soutenu que les indicateurs financiers de TransCanada ne fournissent pas la meilleure estimation des indicateurs applicables au réseau principal, puisque celui-ci ne représente que 40 % du revenu net de TransCanada. Le cours des actions de TransCanada n'est pas non plus un indicateur du caractère raisonnable du rendement réalisé par le réseau principal. De plus, le ratio consolidé des capitaux propres de TransCanada n'est d'aucune utilité pour déterminer le ratio des capitaux propres qui convient pour le réseau principal. TransCanada a argué que l'Office s'était trompé parce qu'il s'était concentré sur la situation financière, la capacité de mobiliser des capitaux, le cours des actions et la cote de solvabilité de TransCanada, à l'exclusion de l'entité réglementée qu'est le réseau principal.

Selon TransCanada, l'Office a violé le principe de l'autonomie de deux façons : premièrement, il a considéré l'investisseur type de TransCanada, au lieu de voir TransCanada comme l'investisseur dans le réseau principal; deuxièmement, il a basé des conclusions au sujet du coût du capital du réseau principal sur la composition des actionnaires de TransCanada, p. ex. en déterminant que les données du marché canadien étaient le point de référence le plus pertinent.

TransCanada estime que l'Office a également commis une erreur lorsqu'il a jugé que les investissements de TransCanada dans d'autres pipelines que le réseau principal étaient des renseignements pertinents pour déterminer le risque commercial du réseau principal.

La CAPP a souligné que le réseau principal comme tel ne réunit pas de capitaux, n'a pas de cote de solvabilité et n'est pas coté en bourse, et c'est pourquoi toutes les parties, y compris TransCanada, ont fait référence dans leur preuve à des indicateurs qui se rapportent à TransCanada. Selon la CAPP, cette information est pertinente pour établir un rendement équitable pour le réseau principal. Elle a noté, cependant, que l'Office avait reconnu, et appliqué, le principe de l'autonomie tout au long de ses motifs de décision.

---

[26] Demande de révision, paragraphe 160.

Mirant a exprimé l'opinion que TransCanada avait confondu la détermination que l'Office devait faire avec la preuve qu'il pouvait utiliser pour faire cette détermination. Selon Mirant, l'Office était appelé à déterminer un rendement équitable pour le réseau principal, pris isolément. Ce faisant, il a tenu compte de la preuve concernant l'entité consolidée qu'il estimait être pertinente. Mirant a souligné que l'Office est autorisé à tirer des déductions raisonnables de la preuve dont il dispose.

Mirant a fait valoir qu'il n'existe aucune autre preuve concernant la cote de solvabilité et le coefficient Bêta empirique du réseau principal; selon elle, les renseignements sur l'entreprise consolidée constituent la meilleure preuve et sont donc pertinents à la décision de l'Office en la matière. Mirant a soutenu que l'Office était conscient que cette preuve pouvait ne pas être complètement fiable, mais que cela ne signifiait pas qu'elle n'était pas du tout pertinente.

Mirant a également souligné que la situation financière de TransCanada et sa capacité de mobiliser des capitaux étaient des considérations pertinentes, en l'absence d'une preuve objective directe concernant la cote de solvabilité ou la capacité de lever des capitaux du réseau principal. Cette preuve n'implique pas que la situation du réseau principal serait forcément semblable, mais elle n'est pas dépourvue de pertinence pour autant. À défaut d'une preuve objective concernant le réseau principal, a affirmé Mirant, l'Office était autorisé à tirer des déductions comme il l'a fait.

D'après Mirant, le rendement du cours des actions de TransCanada était également pertinent, quoique de façon indirecte, pour juger de la suffisance du rendement du réseau principal. Mirant a argué que l'Office avait jugé que cette preuve ne corroborait pas la prétention de TransCanada selon laquelle les taux de rendement étaient trop faibles.

Mirant a indiqué que l'identité des investisseurs est une question pertinente puisque les investisseurs de TransCanada, qui sont canadiens pour la plupart, possèdent la majeure partie du réseau principal, peu importe la proportion de TransCanada qu'il représente.

En réponse à ces arguments, TransCanada a soutenu qu'elle est l'investisseur dans le réseau principal et que, par conséquent, la preuve concernant ses propres investisseurs par emprunts ou investisseurs de capitaux propres, ses besoins en capitaux, sa capacité d'attirer des capitaux et sa cote de solvabilité n'était pertinente que dans la perspective de son rôle d'investisseur dans le réseau principal.

Opinion de l'Office

L'Office s'accorde avec TransCanada pour dire que le principe de l'autonomie est un concept fondamental dans la réglementation des services publics et un principe qu'il devrait continuer d'appliquer dans la réglementation du réseau principal de TransCanada. Cependant, l'Office n'est pas d'accord avec le raisonnement de TransCanada selon lequel le principe de l'autonomie l'empêche de tenir compte de toute preuve qu'il pourrait juger pertinente à la prise de décisions concernant les frais, les coûts du capital, les risques et les rendements exigés qui se rapportent à la prestation du service public.

Il est intéressant de noter comment TransCanada elle-même s'est exprimée dans sa demande concernant un rendement équitable : elle a sollicité [Traduction] une révision

de la décision RH-2-94 afin que soit fixé un « rendement équitable pour *TransCanada* »[27] pour les années 2001 et 2002, et la délivrance d'une ordonnance approuvant un CMPCAI de 7,5 % « (rajusté en fonction du coût structurel de la dette de la *société*) en tant que rendement équitable pour *TransCanada*. »[28] [caractères italiques ajoutés] Suivant le raisonnement que TransCanada a adopté dans sa demande de révision, chacun des passages mis en évidence devrait faire allusion au réseau principal, non pas à TransCanada ou à la société.

En rendant ses décisions sur les paramètres en cause dans la décision RH-4-2001 (rendement autorisé du capital-actions ordinaire du réseau principal et structure présumée du capital du réseau principal), l'Office a bien précisé que les paramètres approuvés s'appliquaient au réseau principal[29], malgré ce que TransCanada avait sollicité dans sa demande.

L'Office n'est pas convaincu que la décision RH-4-2001 viole le principe de l'autonomie simplement parce que certaines informations ou opinions sur les activités consolidées de TransCanada ont été jugées pertinentes soit pour établir des comparaisons avec le réseau principal, soit pour définir le contexte commercial dans lequel celui-ci est exploité. En effet, dans la partie où TransCanada relève la première prétendue violation, soit à la page 3 de la décision RH-4-2001, l'Office a clairement indiqué que « le coût du capital sera examiné dans l'optique du réseau principal, en tant qu'entité autonome ». Cependant, l'Office a aussi fait remarquer que, dans les faits, il est souvent nécessaire de tenir compte de facteurs qui se rapportent à TransCanada, étant donné qu'un grand nombre d'indicateurs financiers n'existent que pour l'entité consolidée et que ceux-ci fournissent souvent la meilleure estimation de ce que l'indicateur correspondant serait pour le réseau principal, en tant qu'entité autonome. Nous avons déjà traité de cette partie des motifs de décision RH-4-2001 au point 3.2.2 de la présente décision.

L'Office juge que ces explications, et d'autres précisions contenues dans la décision[30], montrent clairement qu'il a analysé le réseau principal en tant qu'entité autonome au cours de l'instance RH-4-2001 mais que, ce faisant, il a constaté que certains indicateurs afférents aux activités consolidées de TransCanada étaient pertinents dans le cadre des déterminations qu'il devait faire au sujet du réseau principal. Comme l'Office l'a mentionné dans la décision RH-4-2001, il s'agit des seules et meilleures informations qui existent sur un grand nombre de facteurs.

---

27 Demande concernant un rendement équitable de TransCanada, RH-4-2001, pièce B-1, 6 juin 2001, onglet *Application*, page 3.

28 *Ibid.*

29 Voir, par exemple, la page 62 de la décision RH-4-2001 : « L'Office a décidé que le taux de rendement du capital-actions ordinaire établi à la suite de la décision RH-2-94 doit continuer de s'appliquer au **réseau principal**. » et la page 66 : « L'Office approuve pour le **réseau principal** une augmentation du ratio présumé du capital-actions, lequel passe de 30 à 33 %. » [caractères gras ajoutés]

30 Motifs de décision RH-4-2001, pages 37 et 65, concernant les perspectives d'investissement et le risque relatif.

Compte tenu de ce qui précède, l'Office n'est pas convaincu qu'il y a eu violation du principe de l'autonomie dans la décision RH-4-2001. Par conséquent, le bien-fondé de la décision ne saurait être mis en doute pour ce motif.

Chapitre 6

Caractère adéquat des motifs donnés dans la décision RH-4-2001

TransCanada a soutenu que, suite à la jurisprudence récemment établie dans l'arrêt *Baker* c. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*[31], l'Office a le devoir de fournir des motifs de décision adéquats notamment lorsque la décision revêt une grande importance pour l'individu, lorsqu'il existe un droit d'appel prévu par la loi ou dans d'autres circonstances. Les motifs comme tels doivent respecter une norme, comme les tribunaux l'ont établi dans les arrêts *Baker*, *Via Rail Canada Inc.* c. *Canada (Office national des transports)*[32], *Monsanto Company* c. *Commissaire des brevets*[33], et *Northwestern Utilities Ltd.* c. *Ville d'Edmonton*[34].

Selon TransCanada, des motifs adéquats répondent aux fins pour lesquelles l'obligation de motiver une décision est imposée et sont obligatoires lorsqu'il existe un droit d'appel prévu par loi. Il ne suffit pas d'affirmer que la preuve et les plaidoiries ont été prises en considération, puis de formuler une conclusion. L'Office doit exposer les constatations sur lesquelles sa décision est fondée de manière assez détaillée pour que les parties, et un tribunal ou une cour qui serait appelé à contrôler cette décision, puissent établir si l'Office a agi dans les limites de sa compétence et de la loi.

Il y a erreur de droit, a allégué TransCanada, si les motifs donnés ne sont pas suffisants pour permettre à un tribunal d'appel d'effectuer un contrôle valable de la justesse de la décision. De plus, des motifs trop peu détaillés laissent planer la crainte légitime que la cause n'a pas été analysée suffisamment ou que des points ou des éléments de preuve importants ont été laissés de côté.

TransCanada a prétendu que, dans le cas présent, l'importance financière que la décision revêt pour le réseau principal et les droits de contrôle et d'appel prévus par la loi, obligent à donner des motifs de décision adéquats. Elle a indiqué que l'absence de motifs a nui à sa capacité de faire des affaires et d'exercer son droit d'appel. De plus, dans la demande de révision, elle a soutenu que les motifs donnés dans la décision en cause ne sauraient satisfaire, et encore moins dépasser, les exigences de la loi, contrairement à la ligne de conduite de l'Office voulant qu'il fournisse plus de précisions que ce qui est exigé par la loi[35]. Selon l'avis de TransCanada, l'Office, dans ces motifs, n'a fait qu'énoncer la preuve et les arguments avancés, pour ensuite formuler ses conclusions; cette façon de motiver sa décision ne respecte pas la norme juridique actuelle concernant l'exposé des motifs.

---

31 [1994] 2 R.C.S. 817.

32 (2000), 193 D.L.R. (4e) 357 (C.A.F.).

33 [1979] 2 R.C.S. 1108.

34 *Northwestern Utilities Ltd.* c. *Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684 [désigné ci-après *Northwestern Utilities (1979)*].

35 Cette ligne de conduite à été énoncée dans une lettre de décision de l'Office national de l'énergie, datée du 28 juin 1993, concernant une demande de révision des décisions RH-2-92 présentée par la CAPP, dossier N° 4200-T001-7.

D'après TransCanada, l'Office a commis une erreur en négligeant de présenter des motifs adéquats à l'appui de plusieurs des conclusions qu'il a formulées dans la décision. TransCanada a soutenu, en outre, que les motifs donnés ne sont pas suffisants pour satisfaire à l'obligation d'agir équitablement à laquelle l'Office est tenu.

La CAPP a soutenu que si TransCanada estimait avoir besoin d'éclaircissements et d'explications concernant les motifs de la décision RH-4-2001, elle aurait dû poser ses questions au comité d'audience qui avait rédigé la décision. Ce comité est le mieux placé pour expliquer les motifs sous-tendant sa décision. La CAPP a aussi argué que, ou bien la décision était assez étayée pour que TransCanada puisse formuler ses allégations d'erreurs, ou bien la demande de révision était illusoire. Elle a indiqué, de plus, qu'aucun fait postérieur à la décision ne prouve que TransCanada a subi un préjudice sur le marché.

Selon la CAPP, la ligne de conduite de l'Office est la suivante : les motifs doivent faire ressortir le fait qu'il était au courant des principales questions soulevées à l'instance et ils doivent expliquer la façon dont il est parvenu à sa décision. Un examen des motifs de la décision RH-4-2001 confirme sans le moindre doute que cette ligne de conduite a été suivie.

Mirant a convenu que la common law oblige l'Office à donner des motifs adéquats à l'appui de ses décisions. Cependant, elle a argué que dans le cas présent, les motifs – pour ce qui est de la nature et de la portée de l'analyse fournie – étaient conformes aux pratiques habituelles de l'Office quand il rédige des motifs de décision qui portent sur des causes de grande envergure intéressant des sociétés pipelinières, et conformes également aux attentes légitimes de TransCanada et des intervenants. Elle a souligné, de plus, que l'Office n'a pas pour pratique de s'attarder sur la moindre parcelle de preuve, pour ensuite l'accepter ou la rejeter.

Toutefois, Mirant n'était pas disposée à admettre, comme point de droit, que TransCanada avait droit à des motifs adéquats, suivant la common law, parce que le défaut de fournir de tels motifs portait atteinte à son droit d'obtenir la révision de la décision en cause par l'Office lui-même. De plus, Mirant trouvait suspecte la prétention de TransCanada selon laquelle ses droits d'appel avaient été compromis, puisqu'elle n'avait pas interjeté appel dans les délais prescrits, n'avait rien fait pour préserver ses droits d'appel et n'avait pas demandé au comité d'audience initial de fournir des motifs supplémentaires à l'appui de sa décision. En outre, TransCanada n'a produit aucune preuve montrant comment le manque de détails dans les motifs lui avait nui du point de vue de ses plans d'affaires, de ses négociations avec d'autres parties et de la gestion de ses avoirs.

Selon Mirant, TransCanada cherche réellement à obtenir une révision quant au fond de la décision RH-4-2001, puisqu'elle a prétendu que la correction des erreurs qu'elle a relevées lui donnerait droit à une décision en accord avec sa demande concernant un rendement équitable. Daprès Mirant, demander des motifs détaillés à ce stade-ce n'est pas logique étant donné que TransCanada cherche à obtenir une révision quant au fond de la décision. Mirant a soutenu que, soit que les motifs de l'Office contiennent de sérieuses lacunes, auquel cas TransCanada devrait simplement demander des motifs plus circonstanciés, soit qu'il existe des motifs d'infirmer la décision quant au fond, auquel cas TransCanada n'a pas besoin d'obtenir des motifs plus détaillés au sujet de la décision.

L'ACIG a déclaré que les motifs de décision sont suffisants si les conclusions sont raisonnablement étayées par une preuve, mais qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer expressément la preuve dans les motifs de décision, ni de donner des motifs pour chaque fait avancé. Elle a soutenu qu'on doit évaluer en

contexte le « caractère adéquat » des motifs et que l'obligation d'agir équitablement admet que différents types d'explications soient fournies dans le cadre de décisions de nature administrative. Par ailleurs, le caractère adéquat des motifs, selon l'ACIG, est une question qui relève de l'obligation d'agir équitablement, et ne met pas en cause le bien-fondé de la décision de l'Office. Par conséquent, des motifs inadéquats ne devraient pas constituer une raison pour déterminer que le bien-fondé de la décision RH-4-2001 a été mis en doute.

Coral a argué que la décision RH-4-2001 était mûrement réfléchie et bien expliquée, et que les principaux facteurs avaient été pris en considération. Elle a ajouté que le cours des actions de TransCanada n'a pas changé, ce qui laisse penser que le marché n'a pas perçu la décision de façon négative, pour ce qui est de l'attrait de TransCanada comme investissement.

En réponse à ces arguments, TransCanada a soutenu que la ligne de conduite de l'Office, telle que la CAPP l'a énoncée, a été supplantée par les décisions judiciaires rendues dans les arrêts *Baker* et *Via Rail*. Le fait de montrer que l'Office « était au courant des principales questions soulevées à l'instance » et d'expliquer « la façon dont il est parvenu à sa décision », comme l'a suggéré la CAPP, ne suffit plus.

Selon l'opinion de TransCanada, des motifs adéquats doivent montrer qu'une décision est juste. En outre, le fait que Mirant ait donné aux motifs des interprétations qui ne concordent pas avec les conclusions auxquelles TransCanada, la CAPP et l'Office lui-même sont parvenus est un indice clair que les motifs sont inadéquats.

TransCanada a aussi soutenu que la loi ne l'obligeait pas à demander des motifs de décision adéquats au comité d'audience initial avant de solliciter la révision de la décision entière en raison d'un éventail d'erreurs. Elle a laissé entendre que le comité chargé de la révision pouvait confirmer ou modifier la décision initiale et donner les motifs à l'appui, ou pouvait renvoyer la question au comité initial en l'enjoignant de produire des motifs adéquats.

Opinion de l'Office

L'obligation de produire des motifs de décision

TransCanada se fonde, en partie, sur l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Baker*. Dans cette cause, il s'agissait d'une femme, mère d'enfants nés au Canada, dont on avait prononcé l'expulsion. Les seuls motifs donnés à l'appui de la décision étaient les notes manuscrites de l'agent investigateur de l'immigration, notes dont l'agent d'immigration supérieur s'était servi pour rendre la décision portant qu'il n'existait pas suffisamment de raisons d'ordre humanitaire pour autoriser la femme à demeurer au Canada. En parvenant à la conclusion que les notes constituaient des motifs adéquats, la Cour a souligné que la notion d'équité procédurale est souple et variable et repose sur une appréciation du contexte de la loi et des droits visés.[36]

La Cour a énoncé plusieurs raisons qui militent en faveur de la production de motifs[37]. Premièrement, la rédaction de motifs favorise une meilleure prise de décision en ce

---

36 *Précité*, note 31, page 837, par le juge L'Heureux-Dubé.

37 *Ibid.*, pages 845-846.

qu'elle exige une bonne formulation des questions et du raisonnement et, en conséquence, une analyse plus rigoureuse. Deuxièmement, les motifs permettent aux parties de voir que les considérations applicables ont été soigneusement étudiées, et ils sont de valeur inestimable si la décision est portée en appel, contestée ou soumise au contrôle judiciaire. Enfin, la Cour a indiqué qu'il est plus probable que les personnes touchées aient l'impression d'être traitées avec équité et de façon appropriée si des motifs sont fournis.

La Cour a aussi donné une liste de facteurs (non exhaustive) dont il convient de tenir compte pour déterminer s'il existe une obligation de produire des motifs, notamment : la nature de la décision recherchée et le processus suivi pour y parvenir; la nature du régime législatif et les termes de la loi en vertu de laquelle agit l'organisme en question; l'importance de la décision pour les personnes visées; les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision; et les choix de procédure que l'organisme fait lui-même.[38]

L'Office convient des raisons et des facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer s'il y a lieu de produire des motifs, tels qu'ils sont définis dans l'arrêt *Baker*. Dans certaines circonstances, les motifs peuvent aussi avoir une valeur éducative ou servir de précédent pour le public et la collectivité réglementée. Cependant, puisque l'Office a décidé de donner des motifs écrits dans le cadre de l'instance RH-4-2001, il n'est pas nécessaire de déterminer maintenant s'il est toujours tenu de motiver sa décision, que ce soit oralement ou par écrit. Toutefois, lorsque des motifs sont produits, ceux-ci doivent être adéquats.

La norme concernant les motifs de décision

Étant donné que les motifs doivent être « adéquats », les principales questions que l'Office doit trancher en l'espèce sont celles de savoir ce qu'est la norme de « motifs adéquats », et si l'Office, dans l'instance RH-4-2001, a produit des motifs de décision adéquats.

La production de motifs convenables sert au moins à deux fins :

1. Ils expliquent comment l'organisme est parvenu à la décision qu'il a rendue. Pour ce faire, il faut, au minimum, que les motifs présentent les faits, les lois et le cheminement logique qui ont constitué le fondement de la décision.

2. Ils montrent qu'il a dûment été tenu compte de la prépondérance de la preuve et des arguments avancés par les parties. Ceci permet d'éviter des allégations selon lesquelles l'organisme aurait omis de tenir compte d'un élément de preuve ou d'un argument pertinent qu'il aurait dû prendre en considération.[39]

---

38 *Ibid.*, pages 837-840.

39 Macaulay, R.W., *Practice and Procedure before Administrative Tribunals*, (Toronto, Ontario : Thomson Canada, service de mise à jour sur feuillets mobiles 2002), pages 22-74.

Cela ne signifie pas, cependant, qu'un décideur est obligé de donner des motifs à l'égard de chacun des points d'argument présentés, même s'il doit en tenir compte.[40] Ainsi, il n'est pas nécessaire que les motifs de l'Office traitent de chaque question ou sous-question soulevée par chacune des parties à une instance, car les motifs seraient inutilement longs et il faudrait beaucoup de temps pour les produire. Les motifs doivent seulement montrer de façon manifeste que l'Office a examiné et apprécié l'ensemble de la preuve et énoncer les raisons sur lesquelles se fondent ses conclusions.

Dans la décision portant sur la révision des décisions RH-2-92, l'Office a examiné les principes énoncés dans les arrêts *MacDonald* c. *R*[41], *Nova, An Alberta Corporation* c. *Guelph Engineering Company*[42], et *Monsanto*, entre autres affaires, et en a dégagé les principes généraux suivants :

1. la common law n'oblige pas les décideurs à invoquer des motifs; et

2. lorsqu'un tribunal administratif donne des motifs, que ce soit par choix ou par obligation légale, il n'est pas tenu de produire une conclusion écrite explicite de chaque élément constitutif qui mène à la conclusion définitive, même s'il est subordonné. Cependant, les motifs devraient être suffisamment détaillés pour que les parties puissent être convaincues que le décideur a bien analysé les preuves et les questions en litige pendant le procès et, dans les cas où on a le droit de faire appel, que les motifs sont suffisamment détaillés pour que les parties puissent déterminer si elles veulent se prévaloir de cette option.[43]

Plus souvent qu'autrement, la jurisprudence ne fournit pas de directives concrètes sur ce que constituent des motifs adéquats. Par exemple, même si la Cour suprême, dans l'arrêt *Baker*, a jugé – dans une cause qui revêtait une importance extrême pour la personne visée – que tout au plus six paragraphes de notes manuscrites, produites par l'agent investigateur, constituaient des motifs de décision adéquats, les tribunaux, dans un grand nombre des autres cas invoqués devant l'Office dans cette instance, ont précisé uniquement ce qui n'était pas suffisant.

Dans l'arrêt *Northwestern Utilities (1979)*, où les « attendus » d'une ordonnance provisoire de hausse des tarifs constituaient les seuls « motifs » fournis, la Cour a jugé que la Public Utility Board avait omis de donner des motifs pour montrer ce sur quoi la détermination des tarifs avait été fondée. Le tribunal de révision n'a pas pu établir, à partir de l'ordonnance, si la Public Utility Board avait agi ou non dans les limites des pouvoirs que lui conférait la loi ou de ses compétences. Devant ces motifs de caractère

---

40 *Union internationale des employés des services, Local no 333* c. *Nipawin District Staff Nurses Association* [1975] 1 R.C.S. 382, page 391.

41 [1977] 2 R.C.S., 665.

42 [1989] 70 Alta. L.R. (2d) 97 (C.A.).

43 *Précité*, note 35, page 7.

extrêmement limité, la Cour a déclaré qu'une régie ne peut pas simplement exposer les prétentions et la preuve des parties, puis formuler une conclusion, mais qu'elle doit plutôt énoncer ses conclusions de fait et indiquer les principaux éléments de preuve sur lesquels reposent ces conclusions. Elle doit en outre traiter des principaux points en litige et exposer le processus de raisonnement qu'elle a suivi. En outre, les motifs doivent montrer que les principaux facteurs pertinents ont été pris en considération.

Dans l'arrêt *Via Rail*, l'Office national des transport avait statué qu'une section du Tarif visant les accompagnateurs de personnes handicapées constituait un obstacle à la mobilité des personnes ayant une déficience, et qu'il s'agissait d'un obstacle indu. La Cour a jugé que, bien qu'on doive évaluer les motifs en fonction des circonstances particulières de chaque cas, les motifs fournis en l'espèce n'étaient pas suffisants. La compagnie de chemin de fer avait besoin de suffisamment de précisions pour formuler son Tarif sans s'attirer les foudres de l'Office[44]. L'Office avait commis une erreur en négligeant d'exposer comment une disposition du tarif constituait un obstacle. La Cour a jugé que l'Office avait négligé de fournir suffisamment d'information sur le raisonnement qu'il avait suivi ou sur les facteurs qu'il avait examinés pour décider que l'obstacle était indu, ce qui constituait une erreur de droit. [45]

S'il est vrai que la jurisprudence fournit une orientation générale sur ce que constituent des motifs de décision adéquats, il n'existe pas de modèle ou de norme universelle qu'il faille respecter. L'Office reconnaît qu'il a l'obligation d'agir équitablement et que la production de motifs adéquats peut constituer une facette de cette obligation d'équité. Toutefois, la question de savoir ce qui constitue des motifs adéquats dépend de la nature de la décision à prendre, de l'effet de la décision sur les parties et des divers autres facteurs traités plus haut. L'Office estime qu'un tribunal de révision devrait se pencher sur les circonstances entourant la production des motifs dans un cas donné et faire une analyse du contexte pour établir si les motifs fournis sont adéquats compte tenu des faits de la cause dont il est saisi.

De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, il importe de lire la décision RH-4-2001 comme un tout pour déterminer si un doute a été soulevé quant à son bien-fondé. Si le cheminement logique suivi pour l'examen d'une question semble manquer dans une section, il est possible qu'une autre partie de la décision fournisse plus d'explications sur le processus de raisonnement employé.

Examinons maintenant si les motifs donnés dans la décision RH-4-2001 sont adéquats à la lumière de la jurisprudence et des commentaires qui précèdent.

Le caractère adéquat des motifs donnés dans la décision RH-4-2001

L'Office trouve intéressants les arguments de certaines parties selon lesquels le fait que TransCanada ait pu rédiger une demande de révision aussi exhaustive donne à croire que les motifs de décision fournis étaient suffisants et que TransCanada était simplement en désaccord avec ceux-ci. Toutefois, l'Office reconnaît que même des motifs

---

44 *Précité*, note 32, page 364.

45 *Ibid.*, page 370.

circonstanciés peuvent être inadéquats, s'il renferment, comme le prétend TransCanada, assez d'erreurs factuelles pour étayer une demande de révision. Ainsi, le fait que TransCanada ait pu préparer sa demande de révision à partir des motifs donnés dans la décision RH-4-2001 ne décharge pas l'Office de l'obligation de déterminer si ses motifs de décision étaient adéquats.

Tel que mentionné auparavant, l'Office ne trouve pas nécessaire de donner des motifs au sujet de chaque point d'argument soulevé à une audience. Par conséquent, dans cette partie des présents motifs de décision, il n'a abordé que les questions qui, à la lecture du dossier, semblaient présenter un certain bien-fondé. Ayant revu intégralement les motifs de l'instance RH-4-2001, l'Office trouve que les autres points où TransCanada lui reproche de ne pas avoir fourni un raisonnement adéquat étaient soit des questions dont il avait traité suffisamment dans la décision RH-4-2001, soit des allégations sans fondement qui ne justifiaient pas une réponse supplémentaire.

Une des questions soulevées par TransCanada concerne la capacité du réseau principal de mobiliser des capitaux. À la page 37 de la décision, l'Office a exprimé l'avis que « la capacité du réseau principal d'attirer des capitaux à des conditions raisonnables n'est pas en péril. » TransCanada a argué que cette conclusion formulée à propos du réseau principal est entourée de commentaires concernant TransCanada dans son ensemble, commentaires dont elle avait contesté la pertinence. Ainsi, aux yeux de TransCanada, l'Office n'a pas expliqué cette conclusion.

Comme c'est exposé au chapitre 5 des présents motifs de décision, l'Office n'est pas d'accord pour dire que les observations qu'il a faites au sujet des activités consolidées de TransCanada sont sans pertinence quand il s'agit de déterminer la capacité du réseau principal d'attirer des capitaux. De plus, à la section 3.2.2 des motifs, l'Office a statué que les renseignements sur les activités consolidées de TransCanada pouvaient à juste titre être pris en considération pour évaluer cette capacité. Par conséquent, étant donné que les observations sur l'entreprise consolidée sont pertinentes pour évaluer la capacité du réseau principal de mobiliser des capitaux, les commentaires que l'Office a formulés à ce chapitre dans la décision RH-4-2001 constituent la justification que TransCanada souhaite obtenir à ce sujet.

TransCanada a également soutenu que l'Office avait donné des motifs inadéquats à propos des autres utilisations possibles des capitaux de TransCanada. Dans la décision, l'Office avait jugé que le risque relatif et le rendement potentiel associés à ces autres affectations possibles des capitaux de la société pouvaient représenter des considérations pertinentes dans l'évaluation du coût du capital du réseau principal. Cependant, l'Office n'a pas indiqué expressément s'il acceptait ou rejetait la preuve sur les autres possibilités d'investissement que TransCanada avait produite. L'Office note, toutefois, que la question des possibilités d'investissement a été longuement traitée à la page 38 de la décision. Il est clair, lorsqu'on lit les motifs RH-4-2001 comme un tout, que les autres utilisations possibles des capitaux ont été prises en considération dans la décision. Par conséquent, l'Office ne pense pas avoir donné des motifs inadéquats dans la décision pour appuyer ses opinions concernant la preuve de TransCanada sur les autres possibilités d'investissement.

TransCanada a affirmé que l'Office avait fourni des motifs inadéquats sur la question du degré de confiance accordé aux données sur les sociétés américaines. À la page 48 de la décision RH-4-2001, l'Office a déclaré qu'il n'était pas suffisant d'appliquer les paramètres des sociétés canadiennes aux sociétés américaines pour tenir compte du fait que les circonstances d'investissement de ces sociétés « sont peut-être considérablement différentes ». TransCanada avait demandé à l'Office d'expliquer en quoi consistaient ces circonstances et la preuve sur laquelle il fondait son opinion. Selon l'avis de l'Office, il va de soi que des sociétés exploitées à l'étranger sont assujetties à des régimes juridiques, financiers, monétaires et fiscaux différents de ceux que connaissent les entreprises canadiennes et que les circonstances d'investissement peuvent donc être différentes. C'est un commentaire général que l'Office, et la plupart des gens, sont en mesure de comprendre et il se passe d'explications supplémentaires.

À la page 60 de la décision, l'Office a rejeté une suggestion de la part de MM. Kolbe et Vilbert voulant que le rendement du réseau principal soit rajusté pour refléter les différences entre la structure du capital du réseau principal et celle du groupe de sociétés composant l'échantillon, déclarant que les écarts de levier de la dette découlaient de différences sur le plan du risque commercial ou des circonstances d'investissement. TransCanada a affirmé que l'Office n'avait pas donné de motifs ni mentionné de preuves pour étayer ce point de vue. L'Office attire l'attention de TransCanada sur la déclaration suivante, qui apparaît à la page 13 de la décision RH-4-2001 : « On a longtemps tenu compte du risque commercial en établissant un ratio présumé du capital-actions ordinaire dans la structure du capital d'une société pipelinière. » Par conséquent, l'Office trouve qu'il est bien précisé dans la décision que c'est la structure présumée du capital qui doit refléter les facteurs liés au risque commercial, non pas le rendement autorisé des capitaux propres. L'Office note également que le paragraphe de la décision qui traite de la suggestion de MM. Kolbe et Vilbert renvoie à la section 4.3 de la décision RH-4-2001, où il est question de la structure présumée du capital qu'il convient d'établir pour le réseau principal. Selon l'opinion de l'Office, il est évident que la question a été examinée suffisamment quand on lit les motifs comme un tout, comme cela devrait être le cas.

TransCanada a affirmé que l'Office n'avait pas donné des motifs adéquats pour justifier son refus d'admettre plusieurs rajustements du rendement du capital-actions ordinaire du réseau principal, comme le recommandait M. Vilbert. À la page 60 de la décision, l'Office souligne que tous ces rajustements produisent une augmentation du coût estimatif des capitaux propres et conclut qu'il « n'est pas persuadé qu'il est justifié d'employer tous ces rajustements simultanément. » L'Office reconnaît que la décision ne contient peut-être pas de motifs expliquant ce sur quoi il s'est basé pour faire ce commentaire, mais il juge néanmoins qu'en dépit du manque de précisions dans ce cas particulier, le bien-fondé de la décision RH-4-2001 n'a pas été mis en doute. L'Office souligne que les rajustements en question se rapportent aux calculs effectués par M. Vilbert au sujet du coût des capitaux propres, et ne s'inscrivent pas dans la méthodologie approuvée par l'Office. La question des rajustements simultanés soulevée par les calculs de M. Vilbert n'est pas une question d'importance centrale dans la décision de conserver la formule RH-2-94 pour déterminer le rendement qui convient pour le réseau principal.

Dans sa réponse, TransCanada a soutenu que le fait que la CAPP et Mirant aient interprété les motifs de différentes façons est une indication que ceux-ci ne sont pas

adéquats. TransCanada a relevé plusieurs cas où elle prétendait que la CAPP et Mirant n'avaient pas interprété les propos de l'Office de la même manière.

Si des questions de fond significatives avaient donné lieu à des interprétations manifestement différentes, cela susciterait probablement des préoccupations au sujet du caractère adéquat des motifs. Cependant, l'Office estime, après avoir lu attentivement la décision, de même que les observations de la CAPP et de Mirant, que beaucoup des divergences relevées par TransCanada n'en étaient pas vraiment, ne concernaient pas des questions de fond ou étaient sans rapport avec la décision définitive. Par exemple, la CAPP et Mirant, à certains endroits, ont considéré des aspects de la décision à des niveaux différents, l'une prenant une approche globale, et l'autre une approche plus détaillée. Dans d'autres cas, la CAPP a passé sous silence des points sur lesquels Mirant a fait des commentaires. Un autre exemple consiste dans l'utilisation d'une terminologie différente, ce qui, dans l'opinion de l'Office, revient à une simple question de sémantique. L'Office ne pense que ces cas méritent d'être examinés plus à fond ou qu'ils démontrent que les motifs de décision sont inadéquats.

Il y avait trois endroits où, à première vue du moins, la CAPP et Mirant semblaient avoir une interprétation différente des motifs de la décision. Le premier cas avait trait à l'application de la norme de rendement équitable. TransCanada a avancé que Mirant avait soutenu que l'Office s'était acquitté de son obligation légale d'appliquer la norme de rendement équitable en effectuant une analyse basée sur la méthode de la prime de capital-risque, et que la norme de rendement équitable avait été appliquée correctement simplement par le biais d'une [Traduction] « analyse quantitative traditionnelle des marchés des capitaux ». TransCanada a indiqué que la CAPP, pour sa part, avait fait valoir que la preuve rayée du dossier avait une valeur probante limitée et que celle concernant les autres pipelines n'était pas particulièrement significative.

L'Office voit ici un autre exemple de cas où des intervenants ont adopté des approches différentes pour répondre aux allégations de TransCanada. L'approche de la CAPP a consisté à ne traiter que d'un aspect de l'argument de TransCanada, soit le retrait de la pièce B-64 du dossier de l'instance, alors que celle de Mirant a été de commenter la démarche globale de l'Office. Selon l'Office, le fait qu'on ait adopté des positions différentes en répondant à différents aspects de l'argumentation de TransCanada n'est pas l'indice de lacunes dans le raisonnement fourni au sujet de l'application de la norme de rendement équitable dans la décision RH-4-2001.

Le deuxième point qui semble susciter des interprétations différentes est la question de savoir si l'Office avait fixé une [Traduction] « norme de preuve inatteignable » en ce qui a trait aux comparaisons avec d'autres pipelines. La CAPP a affirmé essentiellement que la production de ce genre de preuve ne constituait pas une « norme inatteignable », puisque d'autres parties, dans des instances antérieures, et la CAPP elle-même, durant l'instance RH-4-2001, avaient fourni de telles comparaisons. Mirant, quant à elle, avait fait valoir qu'il se pouvait que la norme soit inatteignable, mais que cela tenait au fait que toute l'idée d'établir un rendement équitable pour le réseau principal à partir de comparaisons directes avec d'autres pipelines était fausse au départ. Selon Mirant, de telles comparaisons étaient sans intérêt en l'absence de la preuve complémentaire que l'Office jugeait nécessaire et que TransCanada n'avait pas produite.

Ici encore, l'Office trouve que ces commentaires témoignent simplement du fait que les intervenants ont adopté des approches différentes en répondant à TransCanada, et que cela ne dénote pas que les motifs sont inadéquats. Les affirmations de la CAPP indiquent que le genre de preuve que l'Office avait suggéré est un type de preuve qui peut être produit et, en fait, qui a été produit par le passé. Mirant, de son côté, a critiqué la démarche de TransCanada, qui recommandait d'établir un rendement équitable pour le réseau principal au moyen de comparaisons directes, et son incapacité de fournir la preuve que l'Office jugeait nécessaire.

Le dernier point où la CAPP et Mirant semblent avoir des interprétations divergentes a trait à la concordance de la structure du capital consolidée de TransCanada et de la structure présumée du capital du réseau principal. TransCanada a indiqué que la CAPP avait déclaré que l'Office avait fondé sa décision concernant la structure du capital uniquement sur le risque commercial. Elle a allégué que Mirant, par contre, avait déclaré que l'Office avait simplement énoncé un fait puis posé des hypothèses au sujet du risque relatif du réseau principal et des activités consolidées de TransCanada. TransCanada a soutenu que cette divergence d'opinion au sujet de l'utilisation de la structure du capital de TransCanada vient appuyer son opinion que des motifs inadéquats ont été donnés à propos de cette importante question.

L'Office ne voit pas la moindre divergence de vues sur cette question. La CAPP a simplement souligné une section particulière des motifs où l'Office a indiqué qu'il en était venu à la conclusion d'augmenter la composante du capital-actions ordinaire à 33 % « à partir de la preuve qui lui a été présentée au sujet du risque commercial auquel le réseau principal est exposé »[46]. Par conséquent, la CAPP ne fournit pas une interprétation qui puisse contredire celle de Mirant. De plus, à la page 65 des motifs, l'Office reconnaît que le réseau principal n'a pas de structure du capital particulière. Comme la CAPP l'a indiqué, les motifs exposent clairement que la conclusion était fondée sur la preuve présentée au sujet du risque commercial associé au réseau principal. Comme l'Office ne voit aucune différence d'interprétation sur ce point, il n'y a rien pour appuyer l'allégation de TransCanada selon laquelle les motifs fournis sur cette question étaient inadéquats. Ceci montre une fois de plus qu'il faut lire la décision comme un tout.

À la lumière de tout ce qui précède, et compte tenu des cas précis que TransCanada a soulevés dans sa demande et dans ses réponses, l'Office est d'avis que la décision RH-4-2001, lorsqu'elle est lue comme un tout, fournit des motifs adéquats à l'appui des conclusions qui y sont formulées. L'Office juge que le bien-fondé de la décision RH-4-2001 n'a pas été mis en doute pour les motifs invoqués.

---

46 Motifs de décision RH-4-2001, page 65.

Chapitre 7

Décision définitive

Il ressort clairement de la demande de révision, ainsi que des constatations que l'Office formule dans le présent document à l'égard des erreurs alléguées, que TransCanada n'est pas d'accord avec l'Office sur la preuve dont il convient de tenir compte, sur l'importance qu'il faut accorder à cette preuve, et sur les conclusions qui peuvent en être tirées. Une divergence d'opinion ne signifie pas qu'un doute a été soulevé quant au bien-fondé de la décision RH-4-2001. L'Office a le pouvoir de déterminer l'importance à donner à certains facteurs et d'apprécier la valeur de la preuve produite. La fixation de droits exige d'une part de se fier sur des méthodes quantitatives et, d'autre part, d'exercer un jugement averti. C'est pourquoi le législateur et les cours ont attribué aux tribunaux administratifs la responsabilité d'apprécier la preuve, d'utiliser leur expertise, d'exercer leur jugement et de pondérer les intérêts. L'établissement de la fourchette des droits raisonnables, et du niveau où le droit exigible par une société se situe dans cette fourchette, sera toujours une affaire d'opinion et, possiblement, matière à litige.

La demande de révision et les constatations faites par l'Office dans la présente décision révèlent aussi qu'on ne saurait surestimer l'importance de lire les motifs de décision comme un tout. À cause de l'interdépendance des questions soulevées au cours d'une audience telle que l'instance RH-4-2001, les motifs ayant trait à une question en particulier peuvent se retrouver à divers endroits dans la décision.

L'Office s'est penché sur chacun des points relevés dans la demande de TransCanada et estime qu'aucun doute n'a été soulevé quant au bien fondé de la décision RH-4-2001.

Le présent chapitre, et ceux qui précèdent, constituent notre décision et nos motifs de décision relativement à la demande de révision et de modification de la décision RH-4-2001 et des ordonnances s'y rapportant.

C. Dybwad
Membre présidant l'audience

E. Quarshie
Membre

G. Caron
Membre

Calgary (Alberta)
Février 2003

Canada